

Instituto Politécnico de Beja
Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Beja
Mestrado em Contabilidade e Finanças

Os procedimentos adotados em Contratação Pública, nos Municípios do
Alentejo Litoral

Sandra Isabel da Silva Viegas

Instituto Politécnico de Beja
Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Beja
Mestrado em Contabilidade e Finanças

Os procedimentos adotados em Contratação Pública, nos Municípios do
Alentejo Litoral

Dissertação apresentada na Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico
de Beja para obtenção do grau de Mestre em Contabilidade e Finanças

Elaborado por:
Sandra Isabel da Silva Viegas

Orientado por:
Professor Doutor Kafft Kosta

Setembro de 2020

“De tudo ficaram três coisas:

A certeza de que estamos sempre começando.

A certeza de que precisamos continuar.

A certeza de que seremos interrompidos antes de continuar.

Portanto devemos:

Fazer da interrupção um caminho novo.

Da queda, um passo de dança.

Do medo, uma escada.

Do sonho, uma ponte.

Da procura, um encontro.”

Fernando Pessoa

ÍNDICE

RESUMO.....	8
ABSTRACT	8
AGRADECIMENTOS.....	9
LISTA DE ABREVIATURAS	10
INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E REVISÃO DA LITERATURA.....	12
1. Os Princípios	12
2. Contratos Públicos (Definição)	19
3. Alterações ao Código dos Contratos Públicos	24
3.1. Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto	24
3.2. As alterações aos procedimentos pré-contratuais e os “novos” procedimentos:	29
3.2.1. O Ajuste Direto e a Consulta Prévia.....	29
3.2.2. O Concurso Público.....	30
3.2.3. O Concurso Limitado por Prévia Qualificação	32
3.2.4. O Procedimento de Negociação e o Diálogo Concorrencial.....	32
3.2.5. A Parceria para a Inovação	33
3.3. As alterações ao regime dos esclarecimentos, retificação e alteração das peças do procedimento	33
3.4. As alterações ao regime do preço ou custo anormalmente baixo.....	34
3.5. A adjudicação por lotes	34
3.6. As alterações em matéria de impedimentos.....	35
3.7. As alterações em matéria de análise e avaliação das propostas	37
3.7.1. A possibilidade de suprir determinadas irregularidades das propostas	37
3.7.2. As modificações quanto às causas de exclusão das propostas	37
3.7.3. As alterações em matéria de critérios de adjudicação.....	37
3.8. As alterações em matéria de prestação de caução e de celebração do contrato.....	38
3.9. Os “serviços sociais”	39

3.10. Outras alterações procedimentais relevantes:	39
3.10.1. Os Sistemas de Aquisição Dinâmicos (SAD).....	39
3.10.2. Os catálogos eletrónicos.....	40
3.10.3. O Documento Europeu de Contratação Pública (DEUCP)	40
3.10.4. Outras alterações	41
3.11. Algumas alterações em matéria de execução de contratos públicos	41
3.11.1.O novo poder do contraente público de ordenar a cessão da posição contratual	41
3.11.2. As regras em matéria de modificação de contratos públicos	41
3.11.3. As regras em matéria de pagamentos aos subcontratados	43
4. Os procedimentos de adjudicação de Contratos Públicos	43
4.1. Sujeitos do procedimento de adjudicação	43
4.2. Decisão de contratar e decisão de autorização da despesa.....	44
4.3. Decisão de escolha do procedimento de adjudicação	46
4.4. Aprovação das peças do procedimento	46
4.5. Outras decisões	47
4.6. Início da tramitação do procedimento de adjudicação.....	48
4.6.1. Programa do procedimento	49
4.6.2. Caderno de Encargos	49
4.6.3. Prevalência.....	50
4.7. Requisitos de participação no procedimento.....	51
4.8. Candidaturas e qualificação.....	52
4.9. Propostas	52
4.10. Análise e avaliação das propostas	54
4.11. Exclusão de propostas	55
4.12. Adjudicação	56
5. O Acesso das PME' s ao mercado dos Contratos Públicos	57
6. Contratação Pública Eletrónica.....	59
7. Contratação Pública “verde” e utilização de Critérios Sociais na Contratação Pública	62
7.1. Contratação Pública “verde”	62
7.2. Utilização de critérios sociais na Contratação Pública	79
8. A Profissionalização da Contratação Pública - Boas práticas na União Europeia.....	82
1. Estrutura: definir a política global para a profissionalização da Contratação Pública	84

2. Recursos Humanos: Melhoria da formação e gestão de carreiras de profissionais da Contratação Pública.....

3. Ferramentas e metodologias para apoiar a prática de contratação profissional

INSTITUTO POLITÉCNICO

9. O que irá mudar, em breve, no CCP

CAPÍTULO 2. METODOLOGIA/ ESTUDO EMPÍRICO.....128

1. Opções Metodológicas128

2. Limitações do estudo.....128

3. Técnica de Recolha de Dados129

4. Delimitação territorial do objeto de estudo.....129

4.1. Caracterização demográfica do Alentejo e Alentejo Litoral130

4.2. Caracterização demográfica dos Municípios do Alentejo Litoral130

4.3. Área ocupada por Concelho, no Alentejo Litoral (Km2)131

5. Caracterização das entidades objeto de estudo131

5.1. Do ponto de vista da organização e da sua missão131

5.2. Do ponto de vista financeiro/ orçamental144

5.3. Do ponto de vista dos recursos humanos que empregam154

CAPÍTULO 3. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS154

1. Os procedimentos de despesa, por Município do Alentejo Litoral154

1.1. Município de Alcácer do Sal.....155

1.1.1. Aquisição por Tipo de Procedimento (em número e valor) – Evolução 2008-2018.....155

1.1.2. Aquisição por Tipo de Contrato (em número e valor) – Evolução 2008-2018160

1.1.3. Peso relativo das Aquisições, por Tipo de Contrato (em número e valor) – Evolução 2008-2018163

1.2. Município de Grândola164

1.2.1. Aquisição por Tipo de Procedimento (em número e valor) – Evolução 2008-2018.....164

1.2.2. Aquisição por Tipo de Contrato (em número e valor) – Evolução 2008-2018169

1.2.3. Peso relativo das Aquisições, por Tipo de Contrato (em número e valor) – Evolução 2008-2018171

1.3. Município de Santiago do Cacém172

1.3.1. Aquisição por Tipo de Procedimento (em número e valor) – Evolução 2008-2018.....172

1.3.2. Aquisição por Tipo de Contrato (em número e valor) – Evolução 2008-2018176

1.3.3. Peso relativo das Aquisições, por Tipo de Contrato (em número e valor) – Evolução 2008-2018180

1.4. Município de Sines.....181



1.4.1. Aquisição por Tipo de Procedimento (em número e valor) – Evolução 2008 -2018.....	181
1.4.2. Aquisição por Tipo de Contrato (em número e valor) – Evolução 2008-2018.....	186
1.4.3. Peso relativo das Aquisições, por Tipo de Contrato (em número e valor) – Evolução 2008-2018.....	189
1.5. Município de Odemira	190
1.5.1. Aquisição por Tipo de Procedimento (em número e valor) – Evolução 2008-2018.....	190
1.5.2. Aquisição por Tipo de Contrato (em número e valor) – Evolução 2008- 2018	196
1.5.3. Peso relativo das Aquisições, por Tipo de Contrato (em número e valor) – Evolução 2008-2018.....	199
1.6. CIMAL.....	200
1.6.1. Aquisição por Tipo de Procedimento (em número e valor) – Evolução 2008- 2018.....	200
1.6.2. Aquisição por Tipo de Contrato (em número e valor) – Evolução 2008-2018	206
2. Evolução do peso das despesas com bens e serviços e empreitadas no Orçamento total anual, por Município.....	207
3. Comparação do tipo de procedimento de despesa utilizado pelos Municípios do Alentejo Litoral.....	211
3.1. Comparativo de tipo de procedimento utilizado, entre os Municípios, em número.....	211
3.2. Comparativo de tipo de procedimento utilizado, entre os Municípios, em valor	215
CONCLUSÕES	218
ANEXOS.....	220
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	252
LEGISLAÇÃO NACIONAL E COMUNITÁRIA	255

RESUMO

Pretende -se fazer um estudo evolutivo, entre 2008 e 2018, sobre os procedimentos adotados em Contratação Pública, nos Municípios do Alentejo Litoral, uma vez que a vigência do atual Código de Contratação Pública tem agora 10 anos. Trata-se, portanto, de um case-study.

Pretende-se ainda aferir os potenciais ganhos alcançados pelos Municípios, bem como conhecer as estratégias adotadas aquando da introdução desses procedimentos, no sentido de alcançar uma gestão mais eficiente dos recursos públicos financeiros.

Será feito primeiro um enquadramento teórico do tema da Contratação Pública, assim como uma perspetiva do que irá mudar neste âmbito, quer ao nível de legislação nacional, quer ao nível comunitário, nomeadamente no sentido da profissionalização na Contratação Pública.

Palavras chave: Contratação Pública; Procedimentos de contratação; Ganhos financeiros; Municípios do Alentejo Litoral; Plataformas de Contratação Pública.

ABSTRACT

I intend to do an evolutionary study, between 2008 and 2018, about the procedures used in Public Procurement, at the Alentejo Litoral municipalities, because the current legislation has now about ten years.

I also want to measure the potential earnings achieved by the municipalities as well as knowing the adopted strategies when the new procedures appeared, in order to achieve a more efficient financial public resources management.

A first theoretical framework of Public Procurement will be made, followed by a perspective of what will change in this area, both in the levels of national legislation and community, namely towards professionalization in Public Procurement.

Keywords: Public Procurement; Hiring procedures; Financial earnings; Alentejo Litoral Municipalities; Public Procurement Platforms.

AGRADECIMENTOS

O maior agradecimento é dirigido à minha mãe, Maria Manuela Rocha da Silva, que já partiu fisicamente, mas que me deixou tudo: a força, a fé, a vontade de aprender e a vontade de vencer!

Que me mostrou o que é o amor incondicional!

Que me ensinou a nunca desistir, a acreditar sempre em mim!

Que foi e que continuará a ser o meu farol, a minha bússola!

Quis Deus que partisse a meio desta etapa, da conclusão do Mestrado...

Foi também por ela que não desisti!

Obrigada mãe!

Aos meus filhos que, como adolescentes que são, por vezes, foi difícil entender a falta de paciência da mãe, bem como a falta de tempo, porque tinha que estar em tantas “frentes” e não foi um percurso fácil. Vocês são e serão sempre a minha razão de viver, a minha alegria, a minha força e a minha fraqueza. Amo-vos muito!

Aos meus amigos, pois tantas vezes recusei o convite para um café, um chá, um jantar! Perdoem-me! Agora prometo que terei mais tempo livre! Os amigos são também a minha força! Eles sabem quem são, não vou nomear ninguém em particular.

Ao meu orientador, senhor professor Kafft Kosta, pelo apoio, pelas palavras de incentivo, pelos elogios (que tão bem sabem a meio de uma caminhada como esta) e também pelos seus ensinamentos neste processo. À coordenadora do curso, senhora professora Maria Basílio, que também esteve sempre presente neste percurso, com palavras de compreensão e de incentivo.

Não posso deixar de dar uma palavra aos professores e demais funcionários do IPBeja, em particular os do Helpdesk, que foram sempre incansáveis na colaboração para a resolução das questões que foram surgindo ao longo do processo. Bem hajam!

LISTA DE ABREVIATURAS

AD – Ajuste Direto

ADRS – Ajuste Direto Regime Simplificado

AQ – Acordo Quadro

AR – Assembleia da República

CCP – Código dos Contratos Públicos

CP – Contratação Pública

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CC-CIMAL – Central de Compras da Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral

CIMAL - Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral

CRP – Constituição da República Portuguesa

DC – Diretiva Comunitária

DEUCP - Documento Europeu Único de Contratação Pública

DL – Decreto-Lei

DR – Diário da República

ESPAP – Entidade de Serviços Públicos Partilhados da Administração Pública, IP

JOUE – Jornal Oficial da União Europeia

M€ - Milhões de euros

m€ - Milhares de euros

PME S – Pequenas e Médias Empresas

PR – Presidente da República

RCM – Resolução de Conselho de Ministros

STA – Supremo Tribunal Administrativo

TC – Tribunal de Contas

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

A ideia deste tema surgiu porque me encontro a trabalhar no Município de Sines na área da Contratação Pública, desde há uns anos a esta parte, para além de ser uma área que considero muito interessante. Constatei também que existem poucos estudos neste âmbito, de carácter regional e/ou local.

A Contratação Pública nos Municípios do Alentejo Litoral, nos últimos dez anos, ou melhor entre 2008 e 2018, pareceu-me ser um mote interessante para abordar também questões ainda pouco usadas/ exploradas nestes Municípios (e em muitas outras entidades adjudicantes, no âmbito do CCP), nomeadamente ao nível de preocupações sociais e ambientais, no seio da Contratação Pública.

A ideia foi muito bem acolhida pelos docentes do 2º ano de Mestrado (que decidi concluir, uns anos depois de ter feito o 1º ano, em modelo de Pós-Graduação), bem como pelos interlocutores nos Municípios visados.

Pretende-se com o presente estudo conhecer, no período já indicado, os procedimentos utilizados pelos Municípios para adquirir os bens e serviços de que necessitam, bem como para realizar as suas empreitadas de obras públicas; o pessoal afeto a estes serviços; as estratégias utilizadas para poupar recursos ao Estado; entre outros aspetos que serão apresentados no presente trabalho.

A par desta informação, considerou-se interessante fazer um enquadramento teórico do tema da Contratação Pública, em várias vertentes, nomeadamente ao nível dos princípios que devem ser respeitados na formação e na execução dos contratos públicos; as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº111-B/ 2017 de 31 de Agosto ao Código dos Contratos Públicos, designadamente aos nível dos “novos” procedimentos (Ajuste Direto e Consulta Prévia); os intervenientes nos procedimentos de adjudicação; as peças dos procedimentos; a análise e a avaliação de propostas. Dá-se também destaque, no presente trabalho às questões sociais e ambientais no âmbito da Contratação Pública e ao acesso das Micro e Pequenas Empresas ao mercado dos contratos públicos. Apresentam-se ainda algumas boas práticas ao nível da profissionalização na Contratação Pública, que parece ser o caminho a trilhar pelos envolvidos nesta matéria. Por fim, dá-se destaque às

alterações que estão neste momento a ser discutidas ao Código dos Contratos Públicos, com vista à sua aprovação pela Assembleia da República e à sua implementação.

CAPÍTULO 1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E REVISÃO DA LITERATURA

1. Os Princípios

Considera-se importante efetuar o enquadramento teórico, começando pela abordagem dos princípios gerais decorrentes da Constituição da República, dos Tratados da União Europeia (Diretivas Comunitárias) e do Código do Procedimento Administrativo, referidos no nº1 do art.1-Aº do CCP.

Assim, refere-se neste artigo do CCP que, quer na formação, quer na execução dos contratos públicos, a Contratação Pública está subordinada, em especial, aos princípios da prossecução do interesse público, da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não discriminação, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade.

A Constituição da República Portuguesa refere no seu art.266º, após mencionar que a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, que os órgãos e agentes dessa Administração, no exercício das suas funções, para além do respeito pela legalidade, devem atuar, segundo os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.

Referindo a Diretiva Comunitária nº 2014/24/UE, no nº1 do seu art.18º dispõe que *as autoridades adjudicantes tratam os operadores económicos de acordo com os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação e atuam de forma transparente e proporcionada.*

Por outro lado, o CPA, nos artigos 3º a 19º, enuncia dezoito princípios gerais da atividade administrativa: princípio da legalidade, princípio da prossecução do direito público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, princípio da boa administração, princípio da igualdade, princípio da proporcionalidade, princípios da justiça e da razoabilidade, princípio da imparcialidade, princípio da boa-fé, princípio da colaboração com os particulares, princípio da participação, princípio da decisão, princípios aplicáveis à administração eletrónica, princípio da gratuidade, princípio da

responsabilidade, princípio da administração aberta, princípio da proteção dos dados pessoais, princípio da cooperação leal com a União Europeia e, no art. 56º, o princípio da adequação procedimental, nos termos do qual, *na ausência de normas jurídicas injuntivas, o responsável pela direção do procedimento goza de discricionariedade na respetiva estruturação, que no respeito pelos princípios gerais da atividade administrativa, deve ser orientada pelos interesses públicos da participação, da eficiência, da economicidade e da celeridade na preparação da decisão.*¹

Salientam-se apenas os que foram considerados especialmente aplicáveis à Contratação Pública. Começa-se pelo princípio da legalidade que o art.3º do CPA enuncia da seguinte forma: “Os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins”.

O **princípio da legalidade** decorre do Estado de Direito, no entanto este princípio não se dirige apenas à salvaguarda dos direitos e interesses dos administrados, vale também como fundamento da atividade da Administração Pública, no sentido da prossecução do interesse público.

O **princípio da prossecução do interesse público** (e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos) é referido no art.4º do CPA como razão de existir da Administração Pública e seu primeiro objetivo: “Compete aos órgãos da Administração Pública prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.”

Determina o **princípio da concorrência**, tal como enunciava o art.10º do RJRDPCP², que *na formação dos contratos deve garantir-se o mais amplo acesso aos procedimentos dos interessados em contratar, e em cada procedimento deve ser consultado o maior número de interessados, no respeito pelo número mínimo que a lei imponha*. Este princípio visa proporcionar ao contraente público o cotejo sem condicionantes ilegítimas que esvaziem de sentido tal comparação de propostas

¹ Da Silva, Jorge Andrade (2019) “Código dos Contratos Públicos – Comentado e Anotado”, pp. 46 e seguintes.

² RJRDPCP - REGIME JURÍDICO REALIZAÇÃO DESPESAS PÚBLICAS E DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA – DL nº 197/99 de 8 de junho.

contratuais. Como salienta Pedro Costa Gonçalves³, este princípio constitui um “*princípio-tronco da Contratação Pública*” que *confere unidade de sentido ao CCP. (...) A concorrência constituiu um valor comum, central e prioritário par ao direto da contratação pública, mas, claro, também para o direito da concorrência.*”

De Mário Esteves Oliveira e de Rodrigo Esteves Oliveira referem-se à concorrência como sendo uma *verdadeira trave-mestra dos procedimentos concursais, pois é a ela que estes se dirigem e é no aproveitamento das respetivas potencialidades que se baseia o seu lançamento.*

“Uma importante manifestação do **princípio da concorrência** e da própria função e razão de ser do procedimento adjudicatário reflete-se naquilo que habitualmente se designa como **princípio (ou exigência) da comparabilidade das propostas**. (...) A ideia é que as propostas para serem comparáveis, devem responder a um padrão comum, é dizer, a todas as especificações solicitadas pelas peças do procedimento e dentro dos limites por ela impostos. Sem possibilidade de confronto racional entre as candidaturas ou entre as propostas (entre si e com as peças do procedimento), isto é, sem possibilidade de fazer funcionar a concorrência nos termos em que esta foi suscitada, fica prejudicada a própria finalidade e lógica do procedimento (bem como a vontade da entidade adjudicante).”⁴

Ana Fernanda Neves diz-nos que “O princípio da concorrência tutela os interesses relativos ao acesso aos mercados públicos e o interesse público na contratação ótima. Postula a realização de procedimento pré-contratual, ainda que exista outra entidade com interesse na adjudicação, cuja participação não deve distorcer a concorrência em relação aos proponentes privados. Veda restrições injustificadas e desproporcionadas à liberdade de candidatura, implica que nenhum obstáculo, ou favor seja introduzido nas regras de um procedimento em que há vários interessados numa vantagem

³ Gonçalves, Pedro Costa (2018) - “Direito dos Contratos Públicos, I” - 2ª Edição, Coimbra-Almedina, p. 332.

⁴ Gonçalves, Pedro (Organização de) (2008) - *Estudos de Contratação Pública – I* – CEDIPRE, Coimbra Editora, p. 70.

pública, de molde que a escolha do co-contratante resulte do confronto juridicamente correto das respetivas propostas.”⁵

Relacionado ainda com o princípio da concorrência existe o denominado **princípio da intangibilidade das propostas** (ou da indisponibilidade ou da imutabilidade das propostas), que constitui um princípio fundamental da Contratação Pública. Este princípio diz-nos que, com a entrega da proposta o concorrente fica vinculado a esta e nada poderá alterar depois (sendo certo que pode, até ao final do prazo para a apresentação de propostas retirar essa proposta e apresentar outra). No entanto, a proposta efetivamente apresentada é imutável, quer pelo concorrente, quer pela entidade adjudicante. Portanto existe a obrigação de manter a proposta apresentada, até ao término do prazo de validade da mesma (em regra 66 dias, se nada for dito em contrário nas peças do procedimento⁶).

Outro dos corolários do princípio da concorrência é o **princípio da estabilidade das peças do procedimento** (ou da estabilidade objetiva). Por outro lado, a estabilidade subjetiva é nos dada pelo **princípio da estabilidade dos concorrentes e dos candidatos**. O primeiro, o da estabilidade das peças, impõe que a entidade adjudicante a partir do momento em que aprova as peças e lança o procedimento, o conteúdo das peças (caderno de encargos e convite ou programa de procedimento) seja imutável. No entanto, existem as possibilidades de esclarecimentos, retificação e alteração das peças do procedimento previstas no art.50º, no decorrer do prazo para a apresentação de propostas. Há ainda uma outra situação, de carácter excecional, prevista no art. 79º do CCP, de alteração das peças, que leva à situação de não adjudicação (alínea c) do nº1 do art. 79º).

No que diz respeito ao **princípio da estabilidade dos concorrentes e dos candidatos**, este pressupõe que quem se apresenta a concurso deve ser a mesma empresa (ou agrupamento) que irá manter até ao termo do prazo para apresentação de propostas e até ao final do ato da adjudicação.⁷

⁵ Neves, Ana Fernanda (2011). *Os Princípios da Contratação Pública - Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia – volume II*, Coimbra Editora, p. 40.

⁶ Art. 65º do CCP.

⁷Gonçalves, Pedro (2018) *Estudos de Contratação Pública – I – Organização* – CEDIPRE, Coimbra Editora, p. 89.

O **princípio da publicidade** tem uma natureza instrumental relativamente aos princípios da concorrência, da transparência, da igualdade e outros. Impõe que sejam dados a conhecer a todos os potenciais interessados, os elementos fundamentais dos procedimentos adjudicatórios de contratos com vista a proporcionar a maior concorrência; por outro lado, tem por fim evidenciar a clareza e conformidade legal da tramitação da celebração dos contratos, viabilizando o seu controlo pelos cidadãos.

O mercado de Contratação Pública, para ser concorrencial e aberto, pressupõe que seja dada publicidade, pelas entidades adjudicantes, à sua intenção de contratar.⁸

O **princípio da transparência** é uma componente do princípio da administração aberta, enunciado no art.17º do CPA – *“Todas as pessoas têm o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, mesmo quando nenhum procedimento que lhe diga diretamente respeito esteja em curso, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal, ao sigilo fiscal e à privacidade das pessoas.”*

De acordo com Pedro Costa Gonçalves, o princípio da transparência é considerado por muitos, um dos princípios mais importantes da Contratação Pública, que funciona como ignição da regulamentação desta matéria. O princípio da transparência tem essencialmente a finalidade de garantir a ausência de qualquer favoritismo ou de arbítrio da entidade adjudicante.⁹

O princípio da transparência funciona como garantia preventiva do princípio da imparcialidade¹⁰ e também do princípio da igualdade de tratamento.

Quando se fala de transparência na Contratação Pública, refere-se o dever de publicidade ou publicitação, por parte da entidade adjudicante. Primeiro da intenção de contratar, a seguir das regras segundo as quais pretende contratar e por fim da decisão tomada sobre a contratação/adjudicação.

⁸ Gonçalves, Pedro (2018) Estudos de Contratação Pública – I – Organização – CEDIPRE, Coimbra Editora, p. 102.

⁹ Gonçalves, Pedro Costa (2018) - “Direito dos Contratos Públicos, I” - 2ª Edição, Coimbra-Almedina, p. 362.

¹⁰ Ribeiro, Maria Teresa de Melo (1996) - “O Princípio da Imparcialidade da Administração Pública”, Edições Almedina, p. 191.

O **princípio da igualdade** está relacionado com os princípios da imparcialidade e da não discriminação, designadamente no que diz respeito às questões da nacionalidade. Este princípio é estruturante da Contratação Pública. Como defendem Gomes Canotilho e Vital Moreira¹¹, *a imparcialidade respeita essencialmente às relações entre a administração pública e os particulares, podendo circunscrever-se a dois aspetos fundamentais: a) o primeiro consiste em que no conflito entre o interesse público e os interesses particulares, a administração deve proceder com isenção na determinação da prevalência do interesse público, de modo a não sacrificar desnecessariamente e desproporcionalmente os interesses particulares; b) o segundo refere-se à atuação da administração pública em face dos vários cidadãos, exigindo-se igualdade de tratamento dos interesses dos cidadãos através de um critério uniforme de prossecução do interesse público.*

Marcelo Rebelo de Sousa refere-se do seguinte modo a este princípio: *“Em suma, os atos de gestão pública deverão abster-se de introduzir discriminações injustificáveis entre os cidadãos, por injustificáveis se entendendo aquelas que não decorrem da dissemelhança essencial de situações (...) nem constituem discriminações impostas pela necessidade de concretizar o desígnio da superação de desigualdades pré-existentes”*.¹²

O **princípio da imparcialidade** diz-nos que a Administração Pública *deve tratar de forma imparcial aqueles que com eles entrem em relação, designadamente, considerando com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório e adotando as soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção*.¹³

O princípio da imparcialidade é, nos procedimentos de adjudicação, um “princípio de valor reforçado, de observância estrita por parte da entidade adjudicante (ou do júri)”.¹⁴

O **princípio da proporcionalidade** constitui um princípio geral da atividade administrativa, com expressão constitucional (nº2 do art.266º da CRP) e legal (nº2 do art.5º do CPA), bem como um princípio geral do direito comunitário.

¹¹ Constituição da República Portuguesa Anotada, Coimbra Editora, 2007, p. 111.

¹² O Concurso Público na Formação do Contrato Administrativo..., p. 34.

¹³ Art. 9º do CPA.

¹⁴ Gonçalves, Pedro (Organização de) (2008) - Estudos de Contratação Pública – I – Organização – CEDIPRE, Coimbra Editora 2008, p. 95

Exige-se assim, a entidade adjudicante, que, no exercício das suas funções, avalie a adequação e proporcionalidade das suas decisões, no âmbito de um procedimento de contratação, nomeadamente nas eventuais decisões de prorrogação de prazos, de avaliação do mérito das propostas, tempos para apresentação de propostas, etc.

O **princípio da proporcionalidade** impõe que, *na prossecução do interesse público, a Administração Pública deve adotar os comportamentos adequados aos fins prosseguidos, de modo que as decisões da Administração que colidam com direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afetar essas posições na medida do necessário e em termos proporcionais aos objetivos a realizar.*¹⁵

O **princípio da boa-fé** e da tutela da confiança determina que, *no exercício da atividade administrativa e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa-fé, para o que devem ponderar-se os valores fundamentais do Direito relevantes em face das situações consideradas e, em especial, a confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa e o objetivo a alcançar com a atuação empreendida.*¹⁶ Pelo que se depreende daqui que o Estado é uma “pessoa de bem”, transmitindo confiança em termos éticos e jurídicos, aos seus administrados em toda a sua atuação.

O **princípio da sustentabilidade** diz respeito à defesa da natureza, do ambiente e com as medidas adotadas para ir ao encontro dessas preocupações. Como se irá desenvolver mais à frente neste trabalho (no ponto “12. Contratação Pública “verde” e utilização de Critérios Sociais na Contratação Pública”) a DC 2014/24/UE estabelece que *os Estados membros tomam as medidas necessárias para assegurar que ao executar os contratos públicos, os operadores económicos respeitem as obrigações aplicáveis em matéria ambiental, social e laboral estabelecidas pelo Direito da União, por legislação nacional, por convenções coletivas (...)*¹⁷

¹⁵ Art. 7º do CPA.

¹⁶ Art. 10º do CPA.

¹⁷ Nº 2 do Art. 18º da Diretiva Comunitária 2014/24/UE.

O **princípio da responsabilidade** plasmado no CPA significa que *a Administração Pública responde, nos termos da lei, pelos danos causados no exercício da sua atividade.*¹⁸

A responsabilidade no âmbito da atividade que as pessoas coletivas públicas desenvolvem no exercício da administração pública, no âmbito da responsabilidade contratual ou pré-contratual, é a que nos interessa no presente estudo.¹⁹

2. Contratos Públicos (Definição)

Miguel Assis Raimundo, na obra “Formação dos Contratos Públicos” apresenta-nos seis teses para a delimitação do “público” no contrato público suscetível de concorrência:²⁰

Todas as seguintes afirmações são sempre verdadeiras, quando aplicadas a um contrato público:

1) Tem uma ligação qualificada à satisfação de necessidades coletivas, que está na base do seu regime

Todos os contratos públicos celebrados por entidades adjudicantes colocam sempre dois problemas radicalmente ligados ao interesse público e ao universo de preocupações do direito público: *um problema de cumprimento da relação de confiança na afetação de fundos públicos e um problema de tratamento igual e imparcial de todos aqueles que com essa entidade entra em relação.*

Contratos como a instalação de uma máquina de café, ou de serviços de jardinagem, efetuados por uma entidade pública, não cumprem as atribuições da entidade pública, isto é, da razão de ser dessa entidade. No entanto, há sempre um problema de fidelidade, porque todos os contratos são sempre um momento onde tem que estar cumprida a relação de confiança resultante da utilização de fundos públicos, e um problema de igualdade, *porque as entidades adjudicantes não podem não tratar de*

¹⁸ Art. 16º do CPA.

¹⁹ Da Silva, Jorge Andrade (2019). *Código dos Contratos Públicos – Comentado e Anotado*, p. 53.

²⁰ Raimundo, Miguel Assis (2013) “A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público” - 2013, AAFDL Editora, p. 64.

*forma igual, agentes económicos com uma pretensão legítima de acesso à vantagem proporcionada por aquele contrato.*²¹

2) É celebrado por entidades adjudicantes que são entidades públicas ou equiparadas

*Um contrato público (e não apenas administrativo) é sempre um contrato funcionalizado, de forma qualificada, a uma atividade que interessa à satisfação de necessidades coletivas.*²²

A prossecução do interesse público é a razão de ser das entidades públicas.

As Diretivas Comunitárias 2004/17 e 2004/18 definem o elenco das entidades adjudicantes, para efeitos da aplicação dessas Diretivas, sendo que o nº9 do art.1º da Diretiva 2004/18 considera entidades adjudicantes: *“O Estado, as autarquias locais e regionais, os organismos de direito público e as associações formadas por uma ou mais autarquias locais ou regionais e um ou mais organismos de direito público.”*

A noção de organismo de direito público para efeitos de delimitação do âmbito de aplicação do Direito Europeu dos Contratos Públicos passa pela conjugação de três pressupostos: personalidade jurídica; sujeição a influência dominante pública; e satisfação de necessidades de interesse geral sem carácter industrial ou comercial.²³

3) Tem um regime jurídico-público de formação, permeado por particulares *exigências* e por particulares *poderes* que só podem ser explicados com recurso aos esquemas de direito público

Todas as entidades públicas, têm que submeter o exercício da sua atividade contratual ao interesse público, ou seja, *a um interesse que, por definição, não é o interesse daquele que age, é um interesse que lhe vem “de fora”.*

²¹ Raimundo, Miguel Assis (2013). *A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público*, AAFDL Editora, p. 79.

²² Raimundo, Miguel Assis (2013). *A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público*, AAFDL Editora, p. 84.

²³ Raimundo, Miguel Assis (2007). *As Empresas Públicas nos Tribunais Administrativos. Contributo para a delimitação do âmbito da Jurisdição Administrativa face às entidades empresariais instrumentais da Administração Pública*, Coimbra: Almedina, p. 281.

Miguel Assis Raimundo diz-nos que: *As obrigações de publicidade e notificação, de contraditório e fundamentação objetiva dos atos praticados, de concessão de iguais oportunidade aos participantes no procedimento, de escolha do co-contratante com recurso a certas fórmulas pré-definidas, tudo isto é algo que se destaca frontalmente do modo privado de contratar e que em última análise de entende fundado na prossecução do interesse público.*²⁴

Todos os atos praticados pelas entidades adjudicantes, ao abrigo dos procedimentos de formação regulados pela parte II do CCP, configuram o exercício de poderes públicos. Quando uma entidade adjudicante pratica um ato de adjudicação, essa entidade decide uma questão de acordo com a legalidade procedimental, que é a de saber quem tem a melhor proposta.

*Nos processos de Contratação Pública, espera-se que a entidade adjudicante apresente um determinado projeto contratual, onde apenas são deixados alguns (poucos) espaços em branco, e a esse projeto os concorrentes têm uma, e só uma, oportunidade de responder, não podendo alterar essa resposta. Quem “acertar” na melhor resposta de entre as que forem apresentadas, tem o “prémio” que é a adjudicação.*²⁵

As entidades abrangidas pelo direito público não podem dispensar o cumprimento das regras dos procedimentos pré-contratuais, no sentido de que quando contratam, têm realmente de as observar.

*Assim, surgem os procedimentos para obrigar o decisor a ser objetivo, a adotar uma conduta contratual que todos possam compreender (embora não necessariamente aceitar) e com a qual se possam sentir identificados; numa palavra, para legitimar essa conduta.*²⁶

*À luz do direito vigente, não há contrato público sem um “procedimento” mínimo, que passe pelo menos por uma decisão de contratar (art.36º) e decisão de adjudicação (art.73º), que podem nem sequer ser expressas, mas que possam extrair-se da assinatura do contrato.*²⁷

²⁴Raimundo, Miguel Assis (2013). *A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público*, AAFDL Editora, p. 95.

²⁵ Raimundo, Miguel Assis (2013). *A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público*, AAFDL Editora, p. 101.

²⁶ Raimundo, Miguel Assis (2013). *A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público*, AAFDL Editora, p. 103.

Embora não haja no CCP procedimento mais desprovido de formalidade do que o Ajuste Direto simplificado, mesmo quando é esse o procedimento utilizado, aquelas decisões inequivocamente jurídico-públicas não são dispensadas, ainda que em rigor possam ocorrer após a execução do contrato (art.128º/1 e 2).²⁸

4) Tem um regime jurídico-público de controlos específicos

Por imposição comunitária e por opção do legislador nacional, os participantes nos procedimentos e formação de contratos públicos beneficiam de um regime específico de garantia dos direitos conferidos no âmbito do processo de formação.

A atividade contratual das entidades adjudicantes faz-se sempre perante um conjunto” mais ou menos amplo e mais ou menos determinado de terceiros”, isto é, é uma atividade aberta ao controlo: não apenas ao controlo dos efetivos participantes nos procedimentos de formação, mas até mesmo ao controlo de entidades externas a esse procedimento.²⁹

Com efeito, à entidade adjudicante, por muito *privada* que seja, é inútil invocar esse carácter privado para se furtar à aplicação das normas do CCP (e do CPA ou doutras fontes de direito público), sobre publicação de anúncios, contagem de prazos, cumprimento de princípios de transparência, imparcialidade, igualdade e concorrência, notificações de atos, audiência prévia e muitas outras. O regime jurídico que será aplicável a todos os atos e peças procedimentais é igualmente jurídico-público.³⁰

5) Tem limitações relativas à sua eficácia, validade e conteúdo que só podem entender-se como tributárias dos esquemas do direito público

²⁷ Correia, Sérvulo (1987). *Legalidade e Autonomia contratual nos Contratos Administrativos*, Coimbra, Almedina.

²⁸ Viana, Cláudia (2010). *Apontamento sobre ajuste direto simplificado, Direito Regional e Local*, p. 19.

²⁹ Raimundo, Miguel Assis (2013). *A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público*, AAFDL Editora, p. 106.

³⁰ Raimundo, Miguel Assis (2013). *A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público*, AAFDL Editora, p. 109.

Os contratos públicos encontram-se limitados pelos esquemas da autonomia pública contratual, que condicionam o conteúdo possível dos contratos públicos, a sua eficácia e a sua validade.

Em contraste forte com o panorama nos contratos entre privados, entende-se habitualmente que os contratos públicos são regidos por aquilo a que já se chamou um “princípio de certeza”, de acordo com o qual a sua duração e elementos essenciais (como o preço) não podem, em princípio, ser deixados em aberto.³¹

6) É suscetível de variações de conteúdo, por um lado, e de limitações a essas variações de conteúdo, por outro lado, de natureza jurídico-pública

A tradição do contrato administrativo foi sempre no sentido da afirmação do seu caráter dinâmico, de adaptação às circunstâncias.

A faculdade de modificação unilateral dos contratos pela Administração e, de sempre, o exemplo de escola de uma “prerrogativa exorbitante” no contrato administrativo. O contrato público está também limitado quanto às variações que podem ocorrer, tendo em conta aquilo que poderemos chamar a “pós-eficácia” do procedimento de formação (art.313º/ 1 e 2 do CCP), cujo efeito é o de limitar o âmbito das alterações que podem ser introduzidas ao conteúdo do contrato durante a sua execução.³²

Deve tendencialmente considerar-se que aquilo que não era alterável em sede de formação do contrato, também não o será em sede de execução, ou seja, o procedimento de formação constitui-se, a vários títulos, um elemento conformador do contrato.

³¹ Raimundo, Miguel Assis (2013). *A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público*, AAFDL Editora, p. 115.

³² Raimundo, Miguel Assis (2013). *A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público*, AAFDL Editora, p. 117.

Assim, parece claro que o procedimento de formação também influencia (ou integra) o “regime substantivo” de todos os contratos públicos e não apenas dos contratos administrativos.³³

*Por tudo isto, e em suma, parece-nos que continua a justificar-se, a par de um conceito de contrato público suscetível de concorrência, entendido sempre, à luz das seis teses acima explicadas, como contrato de direito administrativo, a manutenção de uma referência à distinção interna, nos contratos públicos, entre contratos “administrativos” têm uma vinculação jurídico-pública mais clara na sua fase de execução. Porém, a verdade é que mesmo aí a tendência vai no sentido de uma aproximação das soluções, tornando, não inútil, nem ultrapassada, mas sem dúvida menos relevante a contraposição entre direito público e direito privado nos contratos públicos.*³⁴

3. Alterações ao Código dos Contratos Públicos

3.1. Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto

O Decreto-lei nº111-B/2017, de 31 de agosto, que contém a revisão do Código dos Contratos Públicos, surgiu com o objetivo de transpor as Diretivas Europeias de 2014 sobre contratos públicos, para além das necessidades ao nível da simplificação, desburocratização e flexibilização, bem como de transparência e boa gestão pública, conforme se verifica através da leitura do preâmbulo desse diploma. (Maria João Estorninho - Apreciação crítica às alterações de 2017 ao CCP – Centro de Estudos Judiciários e Carlos Luís Medeiros de Carvalho, “Primeiro balanço das alterações legislativas ao CCP”, in *Coleção Formação Contínua – Contratação Pública I – Jurisdição Administrativa e Fiscal - Abril 2018* – Centro de Estudos Judiciários, pp.39 e ss).

³³ Raimundo, Miguel Assis (2013). *A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público*, AAFDL Editora, p. 122.

³⁴ Raimundo, Miguel Assis (2013). *A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público*, AAFDL Editora, p. 149.

A revisão do Código dos Contratos Públicos foi aprovada em Conselho de Ministros em maio de 2017 e a promulgação pelo Presidente da República surgiu no início de agosto, sendo o Decreto-lei nº111-B/2017 publicado em 31 agosto, para entrar em vigor no dia 1 de janeiro de 2018. Assim, a revisão do CCP surgiu tarde, já fora do prazo para a transposição das Diretivas de 2014 (que terminava em março de 2016), sendo a pressão europeia decorrente do incumprimento do referido prazo de transposição invocada, aliás por sua Excelência o Presidente da República para justificar a inevitabilidade da promulgação, pese embora as dúvidas e discordâncias que teve ocasião de expressar relativamente ao diploma.

A opção do governo foi manter o Código dos Contratos Públicos de 2008, procedendo apenas à sua revisão, alterando mais de 200 artigos e publicando cerca de 40 novas disposições. Ao incluir todas essas alterações nos anteriores quase 500 artigos do CCP, veio –se agravar (na opinião de Maria João Estorninho) e na minha também, o *labirinto jurídico*³⁵, que é desde o início o nosso Código dos Contratos Públicos.

Citando Maria João Estorninho in “Apreciação Crítica à alteração de 2017 aos Código dos Contratos Públicos” ³⁶ *“Todos sabemos como a Contratação Pública é um instrumento formidável de atuação das entidades públicas e de afetação de recursos públicos. As entidades públicas, na sua veste de entidades adjudicantes, têm a obrigação de exercer o seu poder de compra de forma ética, social e ambientalmente responsável. Como tenho repetido muitas vezes, impõe-se nos nossos dias, um repensar do significado da Contratação Pública e um recentrar de prioridades. Ao contrário do que se quis fazer crer, muitas vezes, a meu ver, os contratos públicos não são oportunidade de negócio para as entidades públicas (negócios que acabam por se revelar, em tantos casos, ruinosos para o erário público e para os cidadãos), mas sim são instrumentos de realização de tarefas públicas, ao serviço das mais variadas políticas públicas. A realização do bem comum, através de contratos públicos, exige legislação clara e adequada, decisores públicos profissionalizados e responsáveis, mecanismos de regulação e de controlo eficazes. É assim, muito oportuno analisar a esta luz a versão revista de 2017-2018 do Código dos Contratos Públicos de 2007-2008.”*

³⁵ Estorninho, Maria João (2012). *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, Almedina, p. 369.

³⁶ *Coleção Formação Contínua – Contratação Pública I – Jurisdição Administrativa e Fiscal (abril 2018) – Centro de Estudos Judiciários*, p. 11.

“Em nome de objetivos de simplificação, desburocratização e flexibilização, bem assim como de fomento da transparência e da boa gestão pública, objetivos subjacentes às Diretivas europeias de 2014 e afirmados também no Preâmbulo do diploma de revisão do CCP, muitas foram as novidades introduzidas em matérias relevantes, tais como entre tantas outras, a preparação da decisão e contratar, a figura do gestor do contrato, o critério de adjudicação, a adjudicação por lotes, o preço anormalmente baixo, o regime dos contratos de serviços sociais, a Consulta Prévia, a parceria para a inovação, os trabalhos complementares, as modificações ao contrato durante a execução e os mecanismos de regulação. E muitas são as perplexidades e as preocupações que se colocam, do ponto de vista das consequências das soluções adotadas.”

Ainda de acordo com Maria João Estorninho no mesmo artigo: *“É imperdoável que o legislador não tenha eliminado, de uma vez por todas, a teia labiríntica de regimes jurídicos e não tenha aproveitado a oportunidade para clarificar o âmbito de aplicação do Código, e de uma das suas Partes, fazendo-o coincidir com as regras aplicáveis quer à formação, quer ao regime substantivo dos contratos públicos, em consonância com o Direito Europeu.”*

“Seria preciso ter tido a coragem, em 2017, de efetivamente se reduzir o elenco de fundamentos para utilização de procedimentos de adjudicação direta (com ou sem consulta a mais de uma entidade), indo ao encontro das preocupações - nacionais e europeias – de reforço da concorrência e da transparência nos procedimentos de contratação pública em Portugal. Ora, sob a aparência da introdução de um novo procedimento concorrencial (a Consulta Prévia), em bom rigor, esta revisão do Código dos Contratos Públicos falha o objetivo de contribuir para fomentar procedimentos abertos à concorrência. Veremos o que se ganhará com a autonomização do procedimento de Consulta Prévia, para além de naturalmente passar a haver menos Ajustes Diretos para efeitos estatísticos. Veremos também qual o resultado da permissão da celebração de contratos de empreitada até 300 000€ através de Concurso Público urgente (com prazo de apresentação de propostas de 72h e critério de preço mais baixo).

De acordo com o autor Luís Verde de Sousa, as principais alterações ao Código dos Contratos Públicos³⁷ agregam-se em três grupos: transposição das diretivas, medidas de simplificação, desburocratização e flexibilização e medidas de transparência e boa gestão pública.

Acerca da transposição das diretivas já nos referimos acima. Sobre as questões da simplificação e flexibilização e da transparência e boa gestão pública, introduziram-se uma série de alterações. Desde logo a necessidade de maior planeamento, que se consubstancia nos seguintes aspetos:

a) A consulta preliminar: é importante distinguir esta consulta da Consulta Prévia, prevista na alínea c) do nº1 do art.20º do CCP (que se trata de um novo procedimento de adjudicação). A figura da consulta preliminar constitui um mecanismo de preparação do procedimento e já era nossa conhecida devido às consultas públicas realizadas pela ESPAP. A consulta preliminar consiste numa consulta informal ao mercado e está prevista no art.35º-A do CCP.

Estas consultas não são obrigatórias e não existe o direito nem de exigir que seja efetuada uma consulta preliminar, nem, se esta existir, o direito de ser consultada determinada empresa. Para além destes aspetos, a consulta preliminar também não obriga a entidade adjudicante a iniciar posteriormente um procedimento de despesa. Uma das grandes utilidades da consulta preliminar é a de auxiliar na determinação do preço base de determinado procedimento ou o de fixar o preço anormalmente baixo. O modo de realização desta consulta também fica ao critério da entidade adjudicante, isto é, não existe obrigatoriedade de usar determinado meio: oral, escrito, reservado, público, on-line, etc. Cabe à entidade adjudicante escolher o meio que prefira. No entanto, estas consultas também apresentam problemas, na opinião do autor citado. A saber: a entidade adjudicante deve tomar as medidas adequadas para evitar qualquer distorção da concorrência, uma vez que devem ser comunicadas todas as informações pertinentes aos restantes concorrentes ou candidatos, que foram trocadas na preparação do procedimento. Isto é, a consulta preliminar deve fazer parte integrante do procedimento de despesa a lançar, na sequência da referida consulta;

³⁷ De Sousa, Luís Verde (2017). *As Principais Alterações ao Código dos Contratos Públicos*, Ação de Formação - Município de Sines.

b) A decisão de contratar: De acordo com o nº1 do art.36º a decisão de contratar deve ser fundamentada. Quando o contrato a celebrar não implique o pagamento de um preço pela entidade adjudicante, a decisão de contratar cabe ao órgão desta que for competente para o efeito nos termos da respetiva lei orgânica ou dos seus estatutos (nº2 do art.36º). No caso em que o valor do contrato seja igual ou superior a € 5 000 000, a fundamentação prevista no n.º 1 deve basear-se numa avaliação de custo/benefício e deve conter o que dispõe o nº4 do art.36º, nomeadamente e quando aplicável:

O nº5 do mesmo artigo diz-nos que *“As peças do procedimento devem identificar todos os pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato”*;

c) O preço base e o preço anormalmente baixo: o preço base é definido no caderno de encargos e deve ser fundamentado com base em critérios objetivos, tais como os que estão definidos no nº3 do art.47º (através da consulta preliminar prevista no art.35.º-A, ou dos custos médios unitários, resultantes de anteriores procedimentos, para prestações do mesmo tipo). Sobre o preço anormalmente baixo, este deve ser fixado, se existir essa necessidade e os critérios que levarem à sua definição devem igualmente ser fundamentados;

d) A divisão em lotes: o objetivo da criação de lotes foi o de facilitar o acesso das PME aos mercados públicos e aumentar a concorrência. A decisão de não contratação por lotes deve ser fundamentada, em determinados casos, que estão previstos no nº3 do art.36º: *“Na formação de contratos públicos de aquisição ou locação de bens, ou aquisição de serviços, de valor superior a € 135 000, e Empreitadas de obras públicas de valor superior a € 500 000”*

Quanto aos fundamentos para não constituir lotes, existem alguns: quando as prestações a abranger pelo respetivo objeto forem técnicas ou funcionalmente indivisíveis, inseparáveis, ou, não o sendo, a sua separação causar graves inconvenientes para a entidade adjudicante; ou ainda quando, por motivos de urgência ou por imperativos técnicos ou funcionais, a gestão de um único contrato se revele mais eficiente para a entidade adjudicante (alíneas a) e b) do nº 2 do art.46.ºA).

e) Ao nível da execução do contrato o CCP pretende também um maior acompanhamento. Com este objetivo, foi criada a figura do gestor do contrato, prevista no art.290ºA, cuja função é acompanhar permanentemente a sua execução. A sua identificação do gestor do contrato deve constar do contrato (ou pelo menos das peças), sob pena da sua nulidade.

3.2. As alterações aos procedimentos pré-contratuais e os “novos” procedimentos:

3.2.1. O Ajuste Direto e a Consulta Prévia

O Ajuste Direto, aquando da criação do CCP, era o único procedimento sem “público apelo à concorrência”, isto é, podia ser um procedimento concorrencial; o “novo” Ajuste Direto é agora o único procedimento não concorrencial: *“é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma entidade a apresentar proposta”*.³⁸

Podemos considerar que a ressurgida Consulta Prévia (O Decreto Lei nº 197/99, de 8 junho, no seu art.81º previa a Consulta Prévia, para valores de contrato iguais ou inferiores a 10 000 contos, com consulta obrigatória a dois, três ou cinco locadores ou fornecedores, em função do valor do contrato). Atualmente, no DL 111-B/ 2017, a Consulta Prévia corresponde ao atual “Ajuste Direto concorrencial”. Corresponde também a uma medida do Plano Nacional de Reformas sustentada em Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção: “é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente pelo menos três entidades à sua escolha a apresentar proposta, podendo com elas negociar os aspetos da execução do contrato a celebrar”.

Assim, em função do valor do contrato a celebrar, o Ajuste Direto pode ser utilizado para Empreitadas de obras públicas de valor inferior a € 30 000 e para Aquisição de bens e serviços de valor inferior a € 20 000. Também em função do valor do contrato a celebrar a Consulta Prévia pode

³⁸ De Sousa, Luís Verde (2017). *As Principais Alterações ao Código dos Contratos Públicos*, Ação de Formação – Município de Sines.

ser utilizada para Empreitadas de obras públicas de valor inferior a € 150 000 e para Aquisição de bens e serviços de valor inferior a € 75 000.

A Consulta Prévia não se limita a ser utilizada em função do valor do contrato a celebrar. O art.27º A prevê que “nas situações previstas nos arts.24º a 27º (critérios materiais), deve adotar-se o procedimento de Consulta Prévia sempre que o recurso a mais de uma entidade seja possível e compatível como fundamento invocado para adoção deste procedimento.

O art.67º nº3 veio permitir que o órgão competente para decisão de contratar possa decidir que a Consulta Prévia seja conduzida pelos serviços da entidade adjudicante, em vez de designar júri.

Foi igualmente fixado um prazo para a elaboração do relatório preliminar: 3 dias. A questão é que não foi definido a partir de que data se conta este prazo e quais as consequências caso não seja respeitado este prazo.

Está também definido expressamente no nº4 do art.115º do DL 111-B/2017 que, embora o convite e a proposta devam ser enviados através de meios eletrónicos, não é obrigatória a utilização da plataforma eletrónica no Ajuste Direto e na Consulta Prévia (permitindo assim a utilização do correio eletrónico para este fim).

O Ajuste Direto simplificado continua a ser uma possibilidade para: Aquisição de bens e serviços, de valor igual ou inferior a € 5 000 e expressamente para Empreitadas de obras públicas de valor igual ou inferior a € 10 000.

3.2.2. O Concurso Público

No que diz respeito ao Concurso Público (art.130º e seguintes) foram reduzidos os prazos mínimos para apresentação de propostas, no caso do Concurso Público nacional (sem publicação internacional): 6 dias para a aquisição de bens e serviços (vs. os 9 dias do DL 18/2008); 14 dias para as Empreitadas de obras públicas (vs. os 20 dias do DL 18/2008) e 6 dias em caso de manifesta simplicidade dos trabalhos necessários à realização da obra (vs. os 11 dias do DL 18/2008). No caso do Concurso Público internacional (com publicação internacional): o prazo regra é de 30 dias (vs os 40

dias do DL 18/ 2008); 15 dias quando foi publicado anúncio de pré-informação ou anúncio periódico indicativo (vs. os 29 dias do DL 18/ 2008) e 15 dias “nos casos em que uma situação de urgência devidamente fundamentada pela entidade adjudicante inviabilize o cumprimento do prazo mínimo de 30 dias”.

Ainda no que diz respeito ao Concurso Público, a entidade pode adotar uma fase de negociação das propostas, no caso da aquisição de bens e serviços até ao valor do limiar europeu (135 000 €), no caso de Empreitadas de obras públicas até 5 225 000 € (também até ao valor do limiar europeu) e independentemente do valor, na formação de contratos de concessão de obras públicas ou concessão de serviços públicos. O CCP dedica todo o Capítulo II (Concessões de obras públicas e de serviços públicos) do TÍTULO II (Contratos administrativos em especial), a este tipo de procedimento, nos arts.407º e seguintes. Sendo que por concessão de obras públicas se entende o contrato pelo qual o co-contratante se obriga à execução ou à conceção e execução de obras públicas, adquirindo em contrapartida o direito de proceder, durante um determinado período, à respetiva exploração, e, se assim estipulado, o direito ao pagamento de um preço. Por concessão de serviços públicos entende-se o contrato pelo qual o co-contratante se obriga a gerir, em nome próprio e sob sua responsabilidade, uma atividade de serviço público, durante um determinado período, sendo remunerado pelos resultados financeiros dessa gestão ou, diretamente, pelo contraente público.

Por último, quanto ao Concurso Público, as peças do procedimento devem ser disponibilizadas na respetiva plataforma eletrónica utilizada pela entidade adjudicante, de acordo com o nº1 do art.133º: de forma livre, completa e gratuita, a partir da data da publicação do respetivo anúncio.

No caso do Concurso Público urgente (art.155º), este pode ser adotado em caso de urgência na celebração de um contrato de locação ou da aquisição de bens ou serviços de uso corrente, ou de contratos de empreitadas, desde que não se ultrapassem os seguintes limites: no caso de bens e serviços os limiares europeus, no caso das empreitadas € 300 000. O critério de adjudicação neste caso, tem que ser unicamente o da avaliação do preço (alínea b) do nº1 do art.74º). Os prazos para apresentação de propostas são de 24 horas para a aquisição de bens ou serviços de uso corrente e de 72 horas no caso das Empreitadas de obras públicas.

3.2.3. O Concurso Limitado por Prévia Qualificação

No caso do concurso limitado por prévia qualificação, previsto no art.162º do CCP, foram reduzidos os prazos mínimos para a apresentação das candidaturas: 6 dias no caso dos concursos limitados nacionais (vs. os 9 dias do DL 18/2008) e 30 dias (prazo regra) no caso dos concursos limitados com publicidade internacional e 15 dias nos casos de situação de urgência devidamente fundamentada, que inviabilize o cumprimento do prazo e 30 dias.

Foram igualmente reduzidos os prazos mínimos para a apresentação de propostas no caso dos concursos limitados nacionais e também no caso dos concursos limitados com publicidade internacional. No caso dos concursos limitados nacionais 6 dias para a aquisição de bens ou serviços (vs. os 9 dias do DL 18/2008), 14 dias para as Empreitadas de obras públicas (vs os 20 dias do DL 18/2008) e 6 dias em caso de manifesta simplicidade dos trabalhos necessários à realização da obra (vs. os 11 dias do DL 18/2008). No caso dos concursos limitados com publicidade internacional, o prazo regra passa a 25 dias (era de 35 dias no DL 18/2008) e é agora de 10 dias, quando foi publicado anúncio de pré-informação ou anúncio periódico indicativo (vs. os 22 dias do DL 18/2008) e também de 10 dias nos casos de situação de urgência devidamente fundamenta, que inviabilize o cumprimento do prazo de 25 dias.

3.2.4. O Procedimento de Negociação e o Diálogo Concorrencial

Quanto aos procedimentos de negociação e de diálogo concorrencial, previstos nos art.193º e seguintes e 204º e seguintes do CCP, respetivamente, foi alargado o seu âmbito de aplicação, podendo ser utilizados por exemplo: quando as necessidades da entidade adjudicante não possam ser satisfeitas sem a adaptação de soluções facilmente disponíveis, ou quando a aquisição de bens ou serviços inclua a conceção de soluções inovadoras. Não foi transposta a norma da Diretiva que permite procedimento de negociação sem negociação. O CCP continua a identificar os atributos das propostas como o objeto da negociação (nº 1 do art.118º, por remissão do art. 151º).

3.2.5. A Parceria para a Inovação

Trata-se de uma nova figura jurídica, prevista nas Diretivas 2014/24/UE e 2014/25/UE, para desenvolvimento e posterior aquisição de produtos, serviços ou obras inovadoras. Este procedimento pretende ser a resposta à necessidade de se combinar, num mesmo contrato, as fases de I&D e de fornecimento/ aquisição de bens, serviço ou obras. Trata-se também de um modelo de “parceria público-privada”.

O novo art.301º-A reconhece certos tipos de especificidades a este tipo de contrato, a saber: a possibilidade de definição das prestações por referência aos resultados a atingir, sem haver garantia de obtenção dos mesmos; possibilidade de faseamento da execução por referência ao grau de obtenção dos objetivos; possibilidade do pagamento estar associado ao grau de obtenção dos objetivos e resultados, com a previsão de indicadores; garantia de uma adequada flexibilidade das prestações e dos indicadores de controlo; possibilidade do contraente público pôr termo ao contrato em fases intermédias de avaliação sem custos adicionais, além dos valores já despendidos na tentativa de obtenção dos resultados.

3.3. As alterações ao regime dos esclarecimentos, retificação e alteração das peças do procedimento

Antes das alterações introduzidas pelo DL 111-B/ 2017 o regime de esclarecimentos, retificação e alteração das peças do procedimento estava previsto nos arts. 50º e 61º. Com a publicação do novo DL foi revogado o art. 61º.

De acordo com o novo nº1 do art. 51º, os interessados devem, no primeiro terço do prazo fixado para a apresentação das propostas: solicitar os esclarecimentos sobre as peças do procedimento e apresentar a lista de erros e omissões.

Até ao termo do segundo terço do prazo fixado para a apresentação das propostas ou até ao prazo fixado no convite ou no programa de procedimento (consoante seja Ajuste Direto ou outro procedimento, aberto à concorrência, respetivamente), o órgão competente para a decisão de

contratar deve: prestar os esclarecimentos solicitados e pronunciar-se sobre os erros e omissões. É importante referir que a competência para a retificação das peças do procedimento, bem como a decisão sobre erros e omissões, não pode, pelo nº2 do art.69º ser delegada no júri. Também as decisões de qualificação e de adjudicação não são delegáveis no júri.

Quanto a erros e omissões é importante ainda referir que é possível o órgão competente para a decisão de contratar, proceder oficiosamente à retificação de erros e omissões, bem como à prestação de esclarecimentos, nos prazos estabelecidos no nº7 do art.50º.

3.4. As alterações ao regime do preço ou custo anormalmente baixo

Com o novo regime, plasmado no art.71º do CCP, eliminou-se o critério legal para a determinação do preço anormalmente baixo, por referência ao preço base. Pelo facto do CCP não prever um método de determinação das propostas que devem ser qualificadas como anormalmente baixas, é necessário fundamentar a fixação de um preço ou custo anormalmente baixo, bem como os critérios que estiveram na base dessa fixação. A entidade adjudicante não é obrigada a definir esse limiar, nas peças do procedimento.

Se optar por não definir esse limiar, deve pedir esclarecimentos sobre as propostas que considere com preço anormalmente baixo e deve fundamentar a eventual decisão de excluir propostas com esse fundamento.

Se optar por definir esse limiar, deve fazê-lo de acordo com o disposto no nº1 do art. 71º.

3.5. A adjudicação por lotes

Em conformidade com a Diretiva, o CCP prevê que *“a entidade adjudicante pode limitar o número máximo de lotes que podem ser adjudicados a cada concorrente, devendo indicar essas limitações no convite ou no programa do procedimento, bem como os critérios objetivos e não discriminatórios em que se baseie a escolha dos lotes a adjudicar a cada concorrente nos casos em que a aplicação dos critérios resulte na atribuição, ao mesmo concorrente, de um número de lotes superior ao máximo fixado.”* (nº4 do art.64ºA)

O facto de se limitar eventualmente o número de lotes a adjudicar tem a ver com o facto de se evitar a excessiva dependência ou exposição a um único operador, “dividindo o mal pelas aldeias”, ou “não colocar os ovos todos no mesmo cesto”, o que permite também potenciar a concorrência futura. Esta limitação é possível desde que esteja prevista nas peças do procedimento.

No entanto, também é possível “juntar” e não apenas dividir (em lotes), isto é, a entidade adjudicante pode entender valorizar mais a adjudicação do “pacote” e menos a adjudicação de cada um dos lotes. Mais uma vez, desde que tal esteja previsto nas peças do procedimento. O autor dá um exemplo: será adjudicado o “pacote”, se, por esta forma, o preço a pagar pelos serviços (ou bens) for inferior à soma dos preços parcelares das propostas que seriam adjudicadas individualmente.

3.6. As alterações em matéria de impedimentos

Os impedimentos, previstos no art.55º do CCP, passam a ter as seguintes alterações: a alínea a) do nº1, relativamente ao “estado de insolvência” passa a excepcionar os casos em que os candidatos ou concorrentes estão abrangidos ou tenham pendente um “plano de recuperação de empresas, judicial ou extrajudicial” (em vez de um “plano de insolvência”).

De acordo com as alíneas b) e h), passa a ser impedimento a condenação da pessoa coletiva (e não apenas a condenação dos titulares dos seus órgãos). A alínea j) tem previsto um novo impedimento: quem tenha *“diligenciado no sentido de influenciar indevidamente a decisão de contratar do órgão competente, de obter informações confidenciais suscetíveis de lhe conferir vantagens indevidas no procedimento, ou tenham prestado informações erróneas suscetíveis de alterar materialmente as decisões de exclusão, qualificação ou adjudicação”*.

A alínea k) prevê que também constitui impedimento se quem estiver abrangido por conflito de interesses, não possa ser corrigido por outras medidas menos gravosas que a exclusão (por exemplo: substituição de membros do júri ou de peritos que prestem apoio ao júri).

“Considera-se conflito de interesses qualquer situação em que o dirigente ou o trabalhador de uma entidade adjudicante ou de um prestador de serviços que age em nome da entidade adjudicante, que participe na preparação e na condução do procedimento de formação de contrato público ou que

possa influenciar os resultados do mesmo, tem direta ou indiretamente um interesse financeiro, económico ou outro interesse pessoal suscetível de comprometer a sua imparcialidade e independência no contexto do referido procedimento.” (nº4 do art.1ºA). Inclusivamente os elementos do júri devem, antes do início de funções subscrever uma declaração de inexistência de conflitos de interesses, em conformidade com o modelo que consta do Anexo XIII (nº5 do art.67º).

A alínea l) refere-se à *bad past performance*, e tem a seguinte redação: *“Tenham acusado deficiências significativas ou persistentes na execução de, pelo menos, um contrato público anterior nos últimos três anos, tendo tal facto conduzido à resolução desse contrato por incumprimento, ao pagamento de indemnização resultante de incumprimento, à aplicação de sanções que tenham atingido os valores máximos aplicáveis nos termos dos nºs 2 e 3 do art.329.º, ou a outras sanções equivalentes.”*

O CCP consagrou a doutrina do *Self cleaning*, ou “medidas de auto - limpeza”, no art.55ºA, sendo que no caso das alíneas b), c), g), h) ou l) do nº1 do art.55º, o candidato ou concorrente pode demonstrar que as medidas por si tomadas são suficientes para revelar a sua idoneidade para a execução do contrato e a não afetação dos interesses que justificam aqueles impedimentos. Estas medidas podem ser, por exemplo, a demonstração de tomou medidas para ressarcir eventuais danos causados pela infração penal ou falta grave; o esclarecimento integral dos factos e circunstâncias por meio de colaboração ativa com as autoridades competentes.

O *self cleaning* pode traduzir-se ainda na adoção de medidas técnicas, organizativas e de pessoal suficientemente concretas e adequadas para evitar outras infrações penais ou faltas graves.

Coloca-se aqui o problema de saber quem faz esta apreciação. A entidade adjudicante deve fundamentar a decisão de não aceitar a relevação do impedimento, existindo assim um sistema de apreciação casuística. No entanto, não é admitida a relevação das sanções de proibição de participação em procedimentos de formação de contratos públicos cuja decisão tenha transitado em julgado.

3.7. As alterações em matéria de análise e avaliação das propostas

3.7.1. A possibilidade de suprir determinadas irregularidades das propostas

O nº3 do art.72º prevê a possibilidade de suprimimento de propostas e candidaturas: *“O júri deve solicitar aos candidatos e concorrentes que, no prazo máximo de cinco dias, procedam ao suprimimento das irregularidades das suas propostas e candidaturas causadas por preterição de formalidades não essenciais e que careçam de suprimimento, incluindo a apresentação de documentos que se limitem a comprovar factos ou qualidades anteriores à data de apresentação da proposta ou candidatura, e desde que tal suprimimento não afete a concorrência e a igualdade de tratamento.”*

Uma vez que se faz referência a irregularidades causadas por preterição de formalidades não essenciais e que careçam de suprimimento, é relevante entender-se o que são formalidades não essenciais. Coloca-se um limite, neste âmbito: *“desde que o suprimimento não afete a concorrência e a igualdade de tratamento”*.

3.7.2. As modificações quanto às causas de exclusão das propostas

Não existem muitas novidades, neste âmbito, com a alteração do Código. Porém, importa referir o seguinte: de acordo com a alínea a) do nº2 do art.70º, a não apresentação de algum dos atributos ou algum dos termos ou condições (nos termos, respetivamente, do disposto nas alíneas b) e c) do n.º 1 do art.57.º), passam a ser causas de exclusão. A exclusão das propostas variantes, deixa de implicar a exclusão da proposta base.

3.7.3. As alterações em matéria de critérios de adjudicação

A adjudicação é agora sempre efetuada de acordo com a proposta economicamente mais vantajosa, de acordo com o disposto no nº1 do art.74º. No entanto, este conceito (de proposta economicamente mais vantajosa) é novo. Ou seja, este “novo” critério reveste duas modalidades:

“a) Melhor relação qualidade -preço, na qual o critério de adjudicação é composto por um conjunto de fatores, e eventuais subfactores, relacionados com diversos aspetos da execução do contrato a celebrar;

b) Avaliação do preço ou custo enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar”

A modalidade de melhor relação qualidade-preço será uma modalidade com vários fatores, enquanto que a modalidade de preço ou custo será apenas mono fatorial, o do mais baixo preço.

Também é possível à entidade adjudicante não submeter à concorrência o preço ou custo, estabelecendo um preço fixo ou um preço máximo no caderno de encargos.

Continua a ser exigido que, na modalidade qualidade-preço, os fatores e eventuais subfactores estejam ligados ao objeto do contrato a celebrar.

A questão do empate entre propostas também teve alterações no CCP. Agora o convite ou o programa do procedimento deve definir o critério de desempate (de acordo com o nº4 do art.74º). É vedada a possibilidade de utilização do critério de desempate do momento da entrega da proposta (mesmo no Concurso Público urgente, pois era permitido neste procedimento).

São indicados exemplos, no nº6 do art.74º, de critérios de desempate: os fatores e subfactores indicados no art.75º, por ordem decrescente de ponderação relativa, ou a proposta que tiver sido apresentada por empresas sociais ou por pequenas e médias empresas, por ordem crescente da categoria das empresas.

3.8. As alterações em matéria de prestação de caução e de celebração do contrato

Conforme dispõe o art.89º, passou a fixar-se um valor máximo para a caução, sendo que será de 5% do preço contratual, devendo ser fixado em função da complexidade e expressão financeira do respetivo contrato, ou de 10 % do preço contratual quando o preço for considerado anormalmente baixo.

Sobre o contrato, a sua minuta é aprovada pelo órgão competente para a decisão de contratar em simultâneo com a decisão de adjudicação. Sendo que a minuta passa a ser enviada com a notificação da decisão de adjudicação, para que o adjudicatário se possa pronunciar. O tempo para esta pronúncia passa a ser de 2 dias no caso de Ajuste Direto e mantém-se em 5 dias para os restantes procedimentos, de acordo com o que dispõe o art.101º.

3.9. Os “serviços sociais”

Os serviços sociais (e outros serviços específicos), previstos no art.250.º -A, também constituem uma novidade, com esta alteração do CCP. De acordo com este artigo: *“Os contratos públicos de valor superior ao limiar previsto na alínea d) do n.º 3 do art.474.º que tenham por objeto a aquisição de serviços sociais ou de outros serviços específicos enumerados no anexo IX ao presente Código, são adjudicados em conformidade com o disposto na parte II, com as adaptações constantes dos artigos seguintes.”*

Assim, quando os contratos públicos tenham por objeto a aquisição de serviços sociais e outros serviços referidos no Anexo IX e no caso de o valor do contrato ser igual ou inferior a 750 000 € não é aplicável a Parte II (embora sejam aplicáveis os princípios da Contratação Pública). No caso de valores de contrato superiores a 750 000 € aplica-se o disposto nos artigos 250-Aº e seguintes.

O autor considera que este é um “regime adaptado” que prevê regras específicas para a publicação de anúncios, assim como a utilização de fatores, na modalidade da melhor qualidade-preço, do critério de adjudicação, como: a qualidade e humanidade dos cuidados a prestar, avaliada através de histórico de satisfação, entrevistas, bem como indicadores ou níveis estimados de impacto social positivo a obter com a execução do contrato.

3.10. Outras alterações procedimentais relevantes:

3.10.1. Os Sistemas de Aquisição Dinâmicos (SAD)

O novo sistema de aquisição dinâmico, previsto no art.237º e seguintes, permite celebrar contratos de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços de uso corrente, bem como contratos de empreitada de obras públicas de complexidade técnica reduzida, cujas características e

modos de execução genericamente disponíveis no mercado satisfaçam as suas necessidades. De acordo com o autor são bens “off the shelf” (produtos prontos e disponíveis para venda ao público em geral).

O sistema de aquisição dinâmico é totalmente eletrónico e deve admitir a apresentação de candidaturas durante toda a sua vigência.

Neste novo sistema, deixa de ser necessária a apresentação de uma proposta indicativa para efeitos de admissão ao sistema. A admissão é considerada agora uma verdadeira qualificação. Por fim, para a celebração de um contrato já não é necessária a publicação de um anúncio simplificado, mais convite, bastando um convite a todos os operadores admitidos.

3.10.2. Os catálogos eletrónicos

A entidade adjudicante pode exigir que as propostas sejam apresentadas através de catálogos eletrónicos (previstos no art.62º-A) ou que incluam catálogos eletrónicos, sendo estes apenas uma parte da proposta.

A entidade adjudicante pode ainda recorrer à aquisição através de catálogos eletrónicos existentes no mercado, quando se trate de adquirir bens móveis cujo valor possibilite o recurso ao procedimento de Consulta Prévia ou Ajuste Direto. Pretende-se uniformidade e tratamento eletrónico automático.

3.10.3. O Documento Europeu de Contratação Pública (DEUCP)

No caso dos procedimentos publicados no JOUE é necessária a apresentação do Documento Europeu Único de Contratação Pública (DEUCP), em substituição da Declaração Anexo I (no caso de apresentação de proposta) ou do Anexo V (no caso de apresentação de candidatura).



IPBeja

INSTITUTO POLITÉCNICO

3.10.4. Outras alterações



INSTITUTO POLITÉCNICO DE BEJA
ESCOLA SUPERIOR DE Tecnologia e Gestão

A modificação ao nível das causas de não adjudicação, prevista no art.79º; a previsão de outras causas de caducidade da adjudicação, dispostas no art.87ºA; as propostas variantes previstas no art.59º; a possibilidade de obtenção de preço mais vantajoso fora de um acordo quadro, disposta no art.256ºA e ainda a alteração do art.22º, que se refere à contratação de prestações do mesmo tipo em diferentes procedimentos.

3.11. Algumas alterações em matéria de execução de contratos públicos

3.11.1.O novo poder do contraente público de ordenar a cessão da posição contratual

O contrato pode prever que, em caso de incumprimento que reúna os pressupostos para a resolução, o co - contratante ceda a sua posição contratual à entidade indicada pelo contraente público, conforme dispõe o art.318º. Esta entidade será um concorrente do procedimento na sequência da qual foi celebrado o contrato. Deverá o contraente público interpelar sequencialmente os concorrentes de acordo com a respetiva ordem em que ficaram colocados, aquando da adjudicação.

Salienta-se a redação no nº8 deste artigo: “*A posição contratual do cocontratante nos subcontratos por si celebrados transmite -se automaticamente para a entidade cessionária, salvo em caso de recusa por parte desta.*”

3.11.2. As regras em matéria de modificação de contratos públicos

O legislador nacional optou pelo seguinte modelo, neste âmbito: o regime da modificação do contrato está disperso por múltiplos artigos. A saber: regime geral das modificações (art.313º); Regimes especiais, para as obras públicas (art.370º), para as concessões (art.420º) e para a aquisição de bens e serviços (art.454º).

No que diz respeito ao regime geral, previsto no art.313º, foi escolhida a seguinte estrutura: três fundamentos específicos e cinco limites que, quando ultrapassados, determinam a adoção de um novo procedimento de formação de contrato.

São considerados fundamentos: quando as circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar tiverem sofrido uma alteração anormal e imprevisível; razões de interesse público decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes e ainda as eventuais condições de modificação do contrato expressamente previstas no caderno de encargos, conforme dispõe a alínea j) do nº1 do art.96º.

No que diz respeito aos limites: não pode conduzir à alteração substancial do objeto do contrato; não pode configurar uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência; não é permitida quando sejam introduzidas alterações que, se fizessem parte do caderno de encargos, teriam ocasionado, de forma objetivamente demonstrável, a alteração da ordenação das propostas avaliadas ou a admissão de outras propostas; d) O aumento total de preço originado pelas eventuais modificações não pode ultrapassar 25 % do preço contratual inicial, no caso da de uma modificação por alteração anormal e imprevisível das circunstâncias e 10 % do preço contratual inicial, no caso de razões de interesse público. Por fim, não pode alterar o equilíbrio económico do contrato a favor do cocontratante em termos de este ser colocado em situação mais favorável do que a resultante do equilíbrio inicialmente estabelecido.

É importante distinguir o que o CCP “entende” por circunstâncias não previstas e circunstâncias imprevisíveis, uma vez que estas últimas não poderiam ser efetivamente previstas pela entidade adjudicante, enquanto que as primeiras poderiam ter sido, mas não o foram.

As regras para a admissibilidade dos fundamentos para a modificação do contrato são diferentes consoante o caso.

Estão previstos no art.454º os serviços complementares admissíveis, quando se trate de circunstâncias não previstas, desde que: não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves e impliquem um aumento considerável de custos; O preço desses serviços, incluindo o de anteriores serviços complementares igualmente decorrentes de

circunstâncias não previstas, não exceda 10 % do preço contratual; e o somatório do preço contratual com o preço desses serviços não exceda os limites desse procedimento.

Quando os serviços complementares resultem de circunstâncias imprevisíveis, pode o contraente público ordenar a sua execução ao cocontratante desde que: Não possam ser técnicas ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves e impliquem um aumento considerável de custos; e o preço desses serviços, incluindo o de anteriores serviços complementares igualmente decorrentes de circunstâncias imprevisíveis, não exceda 40 % do preço contratual.

3.11.3. As regras em matéria de pagamentos aos subcontratados

O novo art.321º-A refere-se ao pagamento direto ao subcontratado: o subcontratado pode reclamar, junto do contraente público, os pagamentos em atraso que lhe sejam devidos pelo cocontratante, exercendo o contraente público o direito de retenção sobre as quantias do mesmo montante devidas ao cocontratante por força do contrato principal.

Em seguida, o contraente público notifica o cocontratante para proceder à liquidação ou apresentar motivo justificativo para o não pagamento, devendo, neste caso, indicar o prazo, não superior a 30 dias, no qual se propõe liquidar a dívida ao subcontratado.

Por fim, o contraente público efetua diretamente os pagamentos ao subcontratado caso o cocontratante não se oponha nos termos do número anterior, ou não liquide os valores devidos no prazo por si indicado.

4. Os procedimentos de adjudicação de Contratos Públicos

4.1. Sujeitos do procedimento de adjudicação

Os intervenientes (ou sujeitos) principais dos procedimentos de adjudicação, do lado da entidade adjudicante, são: o órgão adjudicante competente para a autorização de despesas, ou caso não exista despesa envolvida, o órgão estatutariamente competente para decidir sobre a contratação (nº1 e 2

do art.36º, respetivamente); o júri do procedimento (previsto no art.67º) e os serviços da entidade adjudicante no caso do Ajuste Direto. Do lado dos interessados: os candidatos, concorrentes, os agrupamentos ou os interessados, consoante o caso. Ou seja, se considerarmos um concurso limitado por prévia qualificação, um procedimento de negociação, um diálogo concorrencial ou de uma parceria para a inovação, falamos de candidatos. Se, por outro lado, nos referirmos a um qualquer procedimento de formação de um contrato, mediante a apresentação de uma proposta, falamos de concorrentes. Também agrupamentos de pessoas singulares ou coletivas, podem ser candidatos ou concorrentes, nos termos do art.54º.

Existe ainda uma outra espécie de intervenientes, são os denominados interessados. Estas entidades manifestam interesse em concorrer a um determinado procedimento, seja através do download das peças do procedimento (ou as tenham adquirido), seja através de pedido de esclarecimentos, mas não chegam efetivamente a apresentar proposta ou candidatura, consoante o caso.

4.2. Decisão de contratar e decisão de autorização da despesa

A decisão de contratar e a decisão de autorização da despesa encontram-se plasmadas no art.36º do CCP, sendo que antes de lançar um procedimento de despesas e de celebrar um contrato, é prévia a tomada de decisão de avançar nesse sentido. Trata-se da decisão de contratar, que como Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira definem como sendo *o ato unilateral pelo qual, constata da necessidade ou a conveniência de obter no (ou ceder ao) mercado certos bens ou serviços, o órgão competente para comprometer a entidade adjudicante, financeiramente, se houver lugar ao pagamento de um preço, pela entidade adjudicante, ou contratualmente no caso contrário - decide abrir um procedimento para determinar com quem e em que condições concretas será celebrado o correspondente contrato.*³⁹

³⁹ De Oliveira, Mário Esteves e Oliveira, Rodrigo Esteves (2016). *Concursos e Outros Procedimentos na Contratação Pública*, Almedina, p.778.

A noção de decisão de contratar no CCP, corresponde à manifestação inicial da vontade de celebrar um contrato e de abrir um procedimento para o efeito.⁴⁰

Este ato implica necessariamente duas decisões subsequentes: a decisão de autorizar a despesa e a decisão de se pôr em marcha o respetivo procedimento de despesa conducente a essa celebração e a sua escolha ⁴¹. O mesmo autor diz-nos ainda que, em regra a competência para proferir estas decisões cabe à mesma entidade, que também, em regra, o faz num único ato decisório (e acrescenta-se: num único documento), apesar de poderem ser tomadas separadamente.

As despesas públicas que decorrem da celebração de contratos públicos, devem obedecer a três requisitos: *“ser legais, ser essenciais para satisfazer necessidades públicas e a escolha dos operadores económicos deve ser feita numa base de transparência e de publicidade do processo aquisitivo (...)”*⁴²

Após a tomada de decisão de contratar, há uma série de procedimentos internos preparatórios de abertura do procedimento ao mercado, como por exemplo a preparação das peças do procedimento, a publicitação da intenção de comprar (lançamento do procedimento) que poderá levar à adjudicação ou não.

A decisão de contratar, tendo uma natureza particular e sendo “compatível” com diversos *subprocedimentos de escolha do co-contratante*, não deixa de ser, *independentemente de qual o subprocedimento utilizado, o ato inicial do procedimento de formação no qual esse subprocedimento se integra.*” ⁴³

Ainda sobre a (eventual) decisão de autorização da despesa, uma vez que pode existir ou não despesa envolvida, *“apenas para efeitos analíticos autonomizamos a decisão de autorização da despesa. Fazemo-lo porque, de facto mesmo que surja confundida com outra ou outras das decisões*

⁴⁰ De Oliveira, Mário Esteves; Pinheiro, Paulo; De Oliveira, Rodrigo Esteves; Amorim, Tiago e Correia, Catarina Pinto (Coordenação de) (2008). *Código dos Contratos Públicos e legislação complementar - Guias de Leitura e Aplicação* – Vieira de Almeida & Associados.

⁴¹ Da Silva, Jorge Andrade (2019). *Código dos Contratos Públicos - comentado e anotado* – 8ª edição revista e atualizada, Almedina.

⁴² Silva, Fernando Oliveira (2016). *A Regulação dos Contratos Públicos*, Almedina, p. 20.

⁴³ Raimundo, Miguel Assis (2013), *A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público*, AAFDL Editora, p. 780.

iniciais do procedimento, a decisão de autorização da despesa cria um efeito jurídico autónomo, que é a possibilidade de movimentação de verba de uma determinada rubrica orçamental para cobrir os gastos com um contrato a celebrar, desde que eles se enquadrem no valor constante do ato de autorização da despesa.”⁴⁴

4.3. Decisão de escolha do procedimento de adjudicação

De acordo com o autor Miguel Assis Raimundo⁴⁵, a partir do momento da escolha do procedimento de seleção do co-contratante - que pode não ser o mesmo da decisão de contratar – está encontrado o modelo procedimental a seguir. Até esse momento a entidade adjudicante estava apenas obrigada a proceder, por força da decisão de contratar, isto é, estava obrigada a escolher um procedimento e a segui-lo; a partir da decisão de escolha, a entidade adjudicante fica obrigada a proceder de acordo com a tramitação do Ajuste Direto, ou de outro procedimento escolhido.

4.4. Aprovação das peças do procedimento

Sobre esta fase o autor Miguel Assis Raimundo afirma que *“Com a decisão de contratar, a entidade adjudicante motiva-se ao contrato, um contrato com determinadas características e com determinados pressupostos (mas ainda potencialmente indefinido); com a decisão de escolha do procedimento, a entidade adjudicante define o modelo procedimental que irá ser seguido; com a decisão e aprovação das peças do procedimento, estabelece os termos de acordo com os quais decorrerá aquele procedimento (no programa de procedimento ou no convite) e define ainda (de modo mais concreto do que na decisão de contratar) os termos do projeto de contrato a submeter à*

⁴⁴ Raimundo, Miguel Assis (2013), *A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público*, AAFDL Editora, p. 788.

⁴⁵ Raimundo, Miguel Assis (2013), *A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público*, AAFDL Editora, p. 782.

apreciação do mercado (no caderno de encargos ou em peças especiais, como memória descritiva ou termos de referência).”⁴⁶

4.5. Outras decisões

Existem ainda as decisões “eventuais”, ou seja, apenas são tomadas em determinados casos. Por exemplo, se for necessário nomear júri, no caso em que se abre o procedimento ao mercado, há que designar o júri. Sobre o júri, nesta circunstância específica, o autor Miguel Assis Raimundo pronuncia-se assim: *“O júri ou equivalente é um verdadeiro órgão temporário, ad hoc, isto é, criado especificamente para um procedimento e por isso, com a sua competência a ele rigorosamente circunscrita. (...) quando o perfil valorativo e comparativo não está presente num dado procedimento, a presença do júri é dispensada. Com efeito, pode suceder no Ajuste Direto só com uma proposta (...) ou no caso do Concurso Público urgente, porque os bens solicitados ou serviços são de uso corrente, e à partida com características muito idênticas, standard, (...) tornando de certo modo desnecessária a intervenção do júri.”*⁴⁷

Outra das decisões “eventuais” é a escolha das entidades a convidar em Ajuste Direto, uma vez que devido ao reduzido valor do contrato ou a circunstâncias específicas, o legislador admite que a entidade adjudicante exerça uma atividade de escolha direta do ou dos que irá convidar a apresentar proposta. Existe também a concessão de discricionariedade de escolha, estabelecendo por exemplo requisitos mínimos de admissão ao procedimento ou proibições de participação (art.55º e art.113.º/2 CCP).”⁴⁸

⁴⁶ Raimundo, Miguel Assis (2013). *A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público*, AAFDL Editora, p. 784.

⁴⁷ Raimundo, Miguel Assis (2013). *A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público*, AAFDL Editora, p. 790.

⁴⁸ Raimundo, Miguel Assis (2013). *A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público*, AAFDL Editora, p. 798.

4.6. Início da tramitação do procedimento de adjudicação

Considera-se que o início da tramitação do procedimento de adjudicação se faz com a construção das peças do procedimento, previstas no art.40º e seguintes.

A decisão de aprovação das peças do procedimento, é autónoma relativamente à de contratar e à decisão de escolha do procedimento, ficando claro que deverá ter lugar e tal como sucede com aquelas, ser proferida pelo órgão competente para aquelas.⁴⁹

As peças são, para os diferentes procedimentos, as seguintes:

- Ajuste Direto: Convite à apresentação de propostas e Caderno de Encargos;
- Consulta Prévia: Convite à apresentação de propostas e Caderno de Encargos;
- Concurso Público: Anúncio, Programa de Procedimento e Caderno de Encargos;
- Concurso Limitado por prévia qualificação: Anúncio, Programa de Procedimento, Convite à apresentação de propostas e Caderno de Encargos;
- Procedimento de negociação: Anúncio, Programa de Procedimento, Convite à apresentação de propostas e Caderno de Encargos;
- Diálogo Concorrencial: Anúncio, Programa de Procedimento, Memória Descritiva, Convite à apresentação de soluções, Convite à apresentação de propostas e Caderno de Encargos;
- Parceria para a Inovação: Anúncio, Programa de Procedimento, Convite à apresentação de propostas e Caderno de Encargos;
- Concurso de Conceção: Termos de referência

Salienta-se aqui que o Anúncio voltou a ser considerado uma peça do procedimento, voltando a ter a relevância que tinha no regime anterior à versão inicial do CCP.⁵⁰

⁴⁹ Raimundo, Miguel Assis (2013). *A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público*, AAFDL Editora, p. 783.

⁵⁰ Da Silva, Jorge Andrade (2019). *Código dos Contratos Públicos - comentado e anotado – 8ª edição revista e atualizada*, Almedina, p. 163.

4.6.1. Programa do procedimento

“O programa do procedimento é o regulamento que define os termos a que obedece a fase de formação do contrato até à sua celebração” – art.41º

O programa do procedimento é um documento destinado, não a integrar o contrato (art.96º), mas a preparar a sua celebração. É elaborado pela entidade adjudicante, que se auto vincula aos seus termos. Este define as regras ou condições segundo as quais se processará a concorrência.⁵¹

Estão contidas neste documento as regras que regem os procedimentos adjudicatórios, quanto aos seguintes aspetos: prestação de esclarecimentos sobre as peças, composição do júri, documentos de habilitação dos candidatos ou concorrentes, prazo de apresentação dos documentos de habilitação, documentos que devem instruir as portas, regime de admissão de propostas variantes, regime da apresentação das propostas por via eletrónica, prazo de local para apresentação das propostas, prazo de manutenção obrigatória das propostas, critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, com a explicitação de fatores e subfactores relativos aos atributos submetidos à concorrência, bem como o modelo de avaliação das propostas, nos termos do art.139º (art.132º).

O programa do procedimento pode ainda conter quaisquer regras específicas sobre o procedimento de Concurso Público consideradas convenientes pela entidade adjudicante, desde que não tenham por efeito impedir, restringir ou falsear a concorrência, nos termos do nº4 do art.132º.

4.6.2. Caderno de Encargos

O caderno de encargos é a peça do procedimento no qual a entidade adjudicante estabelece os precisos termos em que está disposta a contratar, traduzindo-se num conjunto de cláusulas articuladas (de ordem técnica, económica e jurídica) elaboradas unilateralmente por aquela e que, em princípio, se impõem a quem se proponha celebrar o contrato, sendo parte integrante deste.⁵²

⁵¹ Da Silva, Jorge Andrade (2019). *Código dos Contratos Públicos - comentado e anotado – 8ª edição revista e atualizada*, Almedina, p. 164.

⁵² Da Silva, Jorge Andrade (2019). *Código dos Contratos Públicos - comentado e anotado – 8ª edição revista e atualizada*, Almedina, p. 167.

O caderno de encargos funciona como *projeto de contrato*, já que os interesses públicos que a Entidade Adjudicante discricionariamente elegeu e ponderou aquando da decisão de contratar são salvaguardados justamente através da sua inclusão no caderno de encargos, sendo corporizados em cláusulas que vincula os concorrentes na elaboração das suas propostas e que estão subtraídas a um posterior acordo de vontades aquando da formação e celebração do contrato, mantendo-se estáveis e vinculando mesmo a entidade adjudicante.⁵³

O caderno de encargos estabelece parâmetros base a que as propostas estão vinculadas, sendo que pode definir máximos e mínimos, relativos a aspetos que não submete à concorrência (nº4 do art.42º).

Parâmetro base é um aspeto da execução do contrato relativamente ao qual o caderno de encargos fixa um limite máximo e/ ou mínimo a que as propostas estão vinculadas. Designa-se por parâmetros base precisamente porque, não sendo fixos, estão na base da concorrência, funcionando como “teto” ou limite máximo, como sucede com o preço-base, sendo que a concorrência se faz em termos de leilão invertido, baixando aquele preço.⁵⁴

4.6.3. Prevalência

Importa fazer aqui uma referência à questão da prevalência mencionada no art.51º, sendo que este artigo nos diz que as normas constantes do Código relativas às fases de formação e de execução do contrato prevalecem sobre quaisquer disposições das peças do procedimento com elas desconformes.

⁵³ Almeida, João Amaral e Sánchez, Pedro Fernández (2011) *Temas de Contratação Pública – I*, Coimbra Editora, p. 355.

⁵⁴ Da Silva, Jorge Andrade (2019). *Código dos Contratos Públicos - comentado e anotado* – 8ª edição revista e atualizada, Almedina, p. 169.

Resulta deste artigo que são inválidas quaisquer prescrições das peças do procedimento que contrariem as normas imperativas do CCP sobre a formação e execução dos contratos. Essa invalidade traduz-se sempre na sua nulidade, sendo substituídas pelas violadas disposições do CCP.⁵⁵

4.7. Requisitos de participação no procedimento

Podem participar nos procedimentos de adjudicação, candidatos, concorrentes ou agrupamentos, em função do tipo de procedimento a que nos estivermos a referir.

Concorrentes e candidatos são interessados nos procedimentos de adjudicação, uma vez que participaram ou intervieram no mesmo, com vista a uma eventual adjudicação. Os interessados são os que manifestam interesse nos procedimentos através da inscrição nos mesmos (alínea c) do art.2 da Lei nº96/2015 de 17/08⁵⁶). Esta manifestação de vontade pode ocorrer através de registo informático, quer pela apresentação de candidatura ou proposta.

O concorrente distingue-se do candidato, uma vez que só passará a concorrente se for escolhido para tal, em fase prévia de qualificação existente nos seguintes procedimentos: concurso limitado por prévia qualificação, procedimento por negociação, diálogo concorrencial, parceria para a inovação e sistemas de qualificação. Em todos os procedimentos existem concorrentes, à exceção do Ajuste Direto, onde não há concorrência.

Os agrupamentos podem ser constituídos por pessoas singulares ou coletivas, qualquer que seja a atividade por elas exercida, sem que entre as mesmas exista qualquer modalidade jurídica de associação (nº1 do art.54º). Portanto, a sua união pode ocorrer de modo informal.

Importa referir aqui a questão dos impedimentos, prevista no art.55º, uma vez que estão previstas uma série de situações que impede as empresas de se apresentarem a concurso, quer na situação de candidatos, concorrentes ou agrupamentos.

⁵⁵ Da Silva, Jorge Andrade (2019). *Código dos Contratos Públicos - comentado e anotado* – 8ª edição revista e atualizada, Almedina, p. 205.

⁵⁶ Lei nº96/2015 de 17/08 - Regula a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de Contratação Pública.

Referem-se aqui as situações de existência de dívidas à Autoridade Tributária e à Segurança Social, conflitos de interesses, condenação por prática de crimes mencionados na alínea b) do nº1 do art.55º, entre outras razões igualmente mencionadas neste artigo.

4.8. Candidaturas e qualificação

Nos procedimentos de concurso limitado por prévia qualificação, de negociação e de parceria para a inovação existem duas fases: a da apresentação das candidaturas e qualificação dos candidatos (na qual é aferida a sua capacidade técnica e financeira) e a da apresentação e análise das propostas e adjudicação.

A fase de qualificação dos candidatos não tem a ver com a habilitação, que existe também noutros procedimentos e que se segue à adjudicação. A habilitação apenas abrange o adjudicatário e tem a ver com a verificação da sua capacidade moral e financeira, bem como idoneidade, situação fiscal, entre outros aspetos que são aferidos após a adjudicação. A fase de qualificação dos candidatos abrange todos os candidatos que se apresentaram como tal e tem o objetivo de verificar e valorizar a sua capacidade técnica e financeira, o que acontece antes da adjudicação. Sendo que o júri procede a uma valoração, nomeadamente na modalidade do sistema de seleção (art.181º).⁵⁷

Na segunda fase (a da apresentação das propostas) é realizado o estudo das propostas e valoração, pelo júri, segundo o critério definido no programa de concurso, com vista à posterior adjudicação.

4.9. Propostas

A proposta é a declaração pela qual o concorrente manifesta à entidade adjudicante, a sua vontade de contratar, bem como o modo pelo qual se dispõe a fazê-lo (nº1 do art.56º).

A proposta deve ser integrada por uma declaração inequívoca de vontade de contratar, nos termos e condições constantes do caderno de encargos, conforme aquela declaração que constitui o anexo I e

⁵⁷ Da Silva, Jorge Andrade (2019). *Código dos Contratos Públicos - comentado e anotado – 8ª edição revista e atualizada*, Almedina, p. 436.

engloba ainda: os documentos relativos aos atributos da proposta, o modo como se dispõe a contratar os aspetos submetidos à concorrência nas peças do procedimento, os documentos que se exige que sejam juntos, os documentos justificativos do preço anormalmente baixo, bem como outros que tenham sido exigidos pela entidade adjudicante.⁵⁸

A proposta constitui ainda uma declaração de adesão do concorrente às condições que a entidade adjudicante declarou estar na disposição de contratar que constam do caderno de encargos (nº1 do art.57º).

A proposta é constituída pelos documentos mencionados no nº1 do art. 57º que se mencionam a seguir: Declaração Anexo I ao CCP, que é um modelo de declaração sob compromisso de honra em que o declarante assume o compromisso de executar o contrato nos seus termos e dos documentos que o integram, declara que não se encontra em situação que constitua impedimento legal de celebrar contratos públicos, que conhece a responsabilidade por falsas declarações e os fatores que conduzem à caducidade da adjudicação.⁵⁹

A proposta é constituída também pelo documento que contenha os atributos da proposta, de acordo com os quais o concorrente se dispõe a contratar, bem como por outros documentos exigidos pelo programa do procedimento ou convite que contenha os termos ou condições relativas a aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, aos quais a entidade adjudicante pretende que o concorrente se vincule (alínea c) do nº1 do art.57º).

Importa ainda referir a questão das propostas variantes. O CCP define que são variantes as propostas que, relativamente a um ou mais aspetos da execução do contrato a celebrar, contenham atributos que digam respeito a condições contratuais alternativas nos termos expressamente admitidos pelo caderno de encargos (nº1 do art.59º). A apresentação de propostas variantes é sempre permitida, a não ser que expressamente seja vedada essa possibilidade, através de disposição do programa de procedimento ou do convite.

⁵⁸ Da Silva, Jorge Andrade (2019). *Código dos Contratos Públicos - comentado e anotado* – 8ª edição revista e atualizada, Almedina, p. 223.

⁵⁹ Da Silva, Jorge Andrade (2019). *Código dos Contratos Públicos - comentado e anotado* – 8ª edição revista e atualizada, Almedina, p. 228.

No entanto, para que seja possível a apresentação de proposta variante, o concorrente tem que apresentar também a proposta base (nº2 do art.59º).

4.10. Análise e avaliação das propostas

O CCP parece estabelecer duas operações ou subfases distintas: a da análise das propostas, destinada a verificar se as propostas se encontram nas condições que, segundo as peças do procedimento, a lei e os regulamentos, têm de preencher para poderem ser consideradas com vista a uma eventual adjudicação (art.70º). Pedro Costa Gonçalves considera que a análise de propostas consiste numa tarefa de verificação de requisitos legais e regulamentares relativos ao cumprimento das condições de regularidade substancial, orgânica e formal das propostas.⁶⁰

A outra fase é a da avaliação das propostas que se traduz na sua valoração, de acordo com o critério de adjudicação, através dos fatores e subfactores que o densificam e foram pré-estabelecidos no programa do procedimento ou no convite.⁶¹

Luís Verde Sousa refere-se à diferença entre a análise e a avaliação de propostas da seguinte forma⁶²: Na (sub) fase de análise das propostas é verificado o seu conteúdo, bem como de algumas formalidades respeitantes à apresentação das propostas para concluir se elas devem ser excluídas ou avaliadas. No fundo, trata-se da apreciação a legalidade, verificando cada uma das causas de exclusão.

⁶⁰ Gonçalves, Pedro Costa (2018). *Direito dos Contratos Públicos I*, Almedina, p. 832.

⁶¹ Da Silva, Jorge Andrade (2019). *Código dos Contratos Públicos - comentado e anotado* – 8ª edição revista e atualizada, Almedina, p. 258.

⁶² De Sousa, Luís Verde (2019). *A Análise de Propostas em Contratação Pública - Ação de Formação* - Município de Sines.

Na (sub) fase de avaliação, Luís Verde Sousa, considera que avaliar é apreciar o mérito relativo das propostas, para efeitos de adjudicação. Sendo certo que não devem ser avaliadas as propostas que devem ser excluídas.

4.11. Exclusão de propostas

Luís Verde Sousa considera, a propósito da exclusão das propostas, que esta pode acontecer por dois tipos de razões: razões formais ou razões materiais. As razões formais estão essencialmente previstas no nº2 do art.146º. As razões materiais estão essencialmente previstas no nº2 do art.70º.

Uma das causas formais de exclusão de propostas é a que tem a ver com propostas apresentadas depois do termo fixado para a sua apresentação.

O facto da proposta não ser constituída por todos os documentos exigidos nos termos do disposto no nº1 e 2 do art.57º (por exemplo a Declaração Anexo I), é outra causa de exclusão de propostas, a nível formal. Também a ausência de assinatura eletrónica é um motivo para excluir a proposta apresentada em determinado procedimento.

Assim, estes fundamentos têm a ver com aspetos substanciais ou formais considerados essenciais e cuja falta ou incorreção impossibilitam a sua apreciação e valoração e, por esse motivo, são excluídas dessa operação.

Segundo M. e R. Esteves de Oliveira essencial *seria a falta ou irregularidade que prejudicasse a igualdade entres os concorrentes ou a possibilidade da correta e imparcial comparação de uma com as outras propostas, caso contrário, a irregularidade da proposta será não essencial, e isso independentemente de tais irregularidades serem de carácter formal ou substantivo.*⁶³

Por outro lado, uma das causas materiais de exclusão das propostas pode ser o caso de propostas que não apresentem alguns dos atributos, ou que não apresentem alguns termos ou condições. As propostas que apresentem atributos que violem os parâmetros base fixados no caderno de encargos ou termos ou condições que violem aspetos da execução do contrato a celebrar, não submetidos à

⁶³ De Oliveira, M. e R. Esteves (2016). *Concursos e Outros Procedimentos*, Almedina, p. 442.

concorrência, também constituem causas materiais de exclusão. São ainda elencadas no nº2 do art.º 70 outras causas materiais de exclusão as propostas.

4.12. Adjudicação

Antes de mais importa dizer que a entidade adjudicante tem o dever de adjudicação, exceção feita nos casos definidos no nº1 do art.79º, nos quais tem, ao invés disso, o dever de não adjudicar. Estes casos podem ser: quando não haja propostas, quando todas as propostas tenham sido excluídas, se for necessário alterar aspetos fundamentais das peças do procedimento, por circunstâncias imprevistas ou ainda por circunstâncias supervenientes relativas aos pressupostos da decisão de contratar o justifiquem.

Pedro Costa Gonçalves considera sobre esta matéria que: *Numa interpretação rigorosa, pode fazer sentido aludir a um dever de adjudicar apenas quando o órgão adjudicante pode adjudicar o que naturalmente sucede só após o conhecimento do relatório final de análise e avaliação das propostas e na medida em que existam propostas. Antes desse momento, o órgão adjudicante “não pode adjudicar”, razão porque não se afigura pertinente impor-lhe um dever de o fazer. De acordo com esta interpretação, o órgão adjudicante poderia infringir qualquer dever legal (de adjudicar), determinar a extinção do procedimento antes de receber o relatório final de análise e avaliação das propostas.*⁶⁴

Quando uma entidade pública decide iniciar um procedimento para a adjudicação de um contrato publico, fá-lo após realizar um estudo das circunstâncias que estarão ligadas a razões de interesses públicos que cabe à respetiva entidade satisfazer. Deve ainda fazê-lo de modo credível, que de resto este modo de proceder está na base dos princípios da boa-fé do CPA (art.10º). Pois assim se determina que, em princípio, aqueles procedimentos de adjudicação devem terminar com a adjudicação e a celebração do respetivo contrato. Trata-se do dever de adjudicação, previsto no art.76º. No caso da adjudicação não vier a ter lugar, extinguir-se-á o procedimento de adjudicação. Estando assim definidas no art.79º as circunstâncias em que isso poderá ocorrer, como vimos acima.

⁶⁴ Gonçalves, Pedro Costa (2018). *Direito dos Contratos Públicos I*, Almedina, pp. 929-930.

Não podendo a entidade adjudicante de modo algum, colocar outras causas de não adjudicação nas suas peças do procedimento.⁶⁵

5. O Acesso das PME's ao mercado dos Contratos Públicos

“Por outro lado, há também certas categorias suspeitas de motivação que muito dificilmente podem constituir fundamentos aptos de diferenciação, particularmente à luz do Direito europeu: não parece possível favorecer diretamente as pequenas e médias empresas e as empresas com sede no local de execução da prestação, ou invocar considerações de promoção do emprego nacional ou local.” (pág.891)

O acesso das Pequenas e Médias Empresas (PME) aos procedimentos de contratação pública não é uma preocupação recente, sendo que este assunto foi abordado várias vezes pelas instituições comunitárias e nacionais. A nível europeu, esta preocupação levou à elaboração de um Código Europeu de Boas Práticas, para facilitar o acesso das PME aos Contratos Públicos. Neste documento, foram identificados os seguintes problemas pelas PME s:⁶⁶

- i. Dificuldades no acesso à informação;
- ii. Desconhecimento dos procedimentos de adjudicação;
- iii. Encargos administrativos excessivos;
- iv. A grande dimensão dos contratos;
- v. Prazos insuficientes para elaborar as propostas;
- vi. O custo de elaboração das propostas;
- vii. Exigências desproporcionadas em matéria de qualificação e certificação;
- viii. Exigências excessivas em matéria de garantias financeiras;

⁶⁵ Da Silva, Jorge Andrade (2019). *Código dos Contratos Públicos - comentado e anotado* – 8ª edição revista e atualizada, Almedina, p. 299.

⁶⁶ Fonseca, Isabel Celeste M. e Mota, Nuno Miguel (2016). *O Acesso das Pequenas e Médias Empresas ao mercado dos contratos públicos: algumas soluções* - de in “A Transposição das Diretivas Europeias de 2014, Editora: ICJP/ CIDP.

- ix. A discriminação de proponentes estrangeiros e o favorecimento de empresas locais ou nacionais;
- x. A identificação de parceiros para colaboração noutros países;
- xi. Os atrasos nos pagamentos

Isabel Celeste M. Fonseca e Nuno Miguel Mota dão-nos algumas soluções sobre como resolver os problemas acima elencados, no artigo *“O Acesso das Pequenas e Médias Empresas ao mercado dos contratos públicos: algumas soluções”*:

- a. Recomenda-se a utilização do Código Europeu de Boas Práticas para facilitar o acesso das PME aos Contratos Públicos, com o intuito de fornecer às entidades adjudicantes um conjunto de orientações sobre o modo de aplicação do quadro jurídico comunitário, em ordem a potenciar a participação das PME no mercado dos contratos públicos;
- b. No que diz respeito à dimensão dos contratos, realça-se o dever da entidade adjudicante fundamentar a decisão de não dividir os contratos em lotes (no caso das aquisições abrangidas pela Diretiva 2014/24/UE – ver art.46ºA CCP), ao contrário do que se exigia anteriormente. Contudo, a autonomia das entidades adjudicantes mantém-se muito ampla, reservando-se-lhes o direito de não adjudicação por lotes e não procederem à subdivisão se entenderem que é suscetível de restringir a concorrência, ser muito onerosa ou tecnicamente difícil. Note-se, no entanto, que os Estados Membros estão convidados a ir mais além nesta medida;
- c. Introduzem-se limites para os requisitos económicos e financeiros exigidos às empresas que só poderão ser ultrapassados em casos “devidamente justificados” que envolvam “riscos especiais”. Trata-se de uma medida importante e que poderá evitar a fixação de requisitos desproporcionados que frequentemente impedem muitos operadores económicos, em especial as PME, de aceder ao mercado dos contratos públicos;

- d. Surgem novas medidas que levam à redução da carga administrativa (DEUCP, formulários-tipo, etc..). Admitimos, contudo, que o legislador poderia ter ido mais além, nomeadamente acelerando a obrigatoriedade de utilização de plataformas eletrónicas de contratação pública em todo o espaço comunitário e incentivando a utilização de bases de dados para consulta de informação pertinente (situação contributiva tributária, certificados de registo criminal, etc.);
- e. Procura-se adequar os prazos para elaboração de propostas e pedidos de participação, reforçando-se a importâncias de se harmonizar estes prazos com a celeridade procedimental;
- f. Introduce-se a possibilidade de se efetuarem pagamentos a terceiros, solução que pode contribuir para uma maior adesão das PME ao mercado dos contratos públicos, tendo em consideração que estes operadores são frequentemente subcontratados pelos adjudicatários.

Os autores citados concluem que as diretivas comunitárias revelam medidas adequadas à insuficiente participação das PME nos procedimentos de Contratação Pública, bem como destacam a importância desses operadores económicos para o desenvolvimento e consolidação do mercado comum.

6. Contratação Pública Eletrónica

A opção da Contratação Pública eletrónica em Portugal foi incorporada no Código dos Contratos Públicos de 2008, através do Decreto –Lei nº18/2008 de 29 de janeiro.⁶⁷ Ao nível comunitário, há já alguns anos que esta matéria apresenta importância nos diplomas publicados. As Diretivas Comunitárias de 2014, 2014/17/CE e 2014/26/CE, no seu art.48º e 42º, respetivamente, se referiam à

⁶⁷ Rocha, Manuel Lopes (2018). Contratação Pública Eletrónica” in *Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos* – Coordenadores: Carla Amado Gomes; Ricardo Pedro; Tiago Serrão e Marco Caldeira -2018 - 2ªedição, AAFDL Editora.

possibilidade da entidade adjudicante utilizar meios eletrónicos para as comunicações e troca de informações. Realça-se também neste âmbito, a designada “Declaração de Manchester”⁶⁸ de 24 de novembro de 2005. Nesta Declaração a União Europeia, tendo em vista proporcionar um mercado mais justo, transparente e concorrencial para as empresas, independentemente da sua dimensão e localização, estabeleceu como metas:

- Que em 2010 as administrações públicas europeias pudessem executar de forma eletrónica 100% da Contratação Pública (aquisição de bens, aquisição de serviços e empreitadas) e
- Que pelo menos 50% da Contratação Pública acima dos limiares comunitários fosse, também em 2010, promovida sob a forma eletrónica.⁶⁹

Em 18 de Outubro de 2010, a União Europeia aprovou o Livro Verde sobre o estado de utilização da Contratação Pública eletrónica na UE, tendo concluído que (passamos a citar): *«A adesão global, tanto a nível interno na maior parte dos países, como a nível da UE, continua fraca, estando estimada em menos de 5% do valor total dos contratos públicos. Portugal constitui uma exceção a esta fraca utilização, sendo que naquele país a utilização de meios eletrónicos para a realização de todas as etapas da Contratação Pública, inclusive a adjudicação, é obrigatória desde 1 de novembro de 2009 para a maior parte das aquisições públicas (...)»*

Desde 1 de novembro de 2009 (após o término do período transitório em que era permitida a utilização de papel) que, em Portugal, os procedimentos de natureza concursal, nomeadamente os Concursos Públicos, são obrigatoriamente realizados através de plataformas eletrónicas. Desde a publicitação do anúncio até à adjudicação. Também é obrigatória, em Portugal, a utilização de meios eletrónicos, quanto aos procedimentos adjudicados por Ajuste Direto, em dois momentos do

⁶⁸ Aprovada em 24 de novembro de 2005 in “Ministerial eGovernment Conference: Transforming Public Services”. Manchester (United Kingdom)”.
⁶⁹ RELATÓRIO SÍNTESE DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL 2010 Data de edição: 27 de janeiro de 2011 - Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P.

processo: nas comunicações entre entidades adjudicantes, concorrentes e adjudicatários (preferencialmente por e-mail) e através da publicitação dos contatos no portal “BASE”, através do preenchimento de um formulário eletrónico.

Portugal foi o primeiro Estado da União Europeia a enveredar pela obrigatoriedade da Contratação Pública eletrónica. O Decreto-Lei n.º 143-A/2008 de 25 de julho descreve os princípios e regras gerais para as comunicações, trocas e arquivo de dados dos processos de Contratação Pública.

O Decreto-Lei n.º 143-A/2008, no seu preâmbulo, refere que “Indo mais longe do que o estabelecido a nível comunitário, o CCP optou pela desmaterialização integral dos procedimentos relativos à formação e celebração dos contratos públicos, o que significará a plena adoção, nesta fase, de formas e meios eletrónicos suportados pelas tecnologias disponíveis e acessíveis no mercado. Assim, os documentos passam a ter um formato eletrónico e são transmitidos por essa mesma via. (Sobral, 2010).⁷⁰

Desde 2002 que existe em Portugal uma prática de Contratação Pública eletrónica, testada em projetos piloto promovidos na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 104/2002, de 12 de abril. No entanto, as regras procedimentais, à época aplicáveis, não permitiam uma total desmaterialização dos procedimentos.

Esta opção, pela total desmaterialização, é balizada, por um lado, pelos princípios e normas constantes das referidas diretivas comunitárias e, por outro, pela adoção total de meios eletrónicos na Contratação Pública, opção esta alicerçada num sistema experimentado e que tem vindo a ser testado há, pelo menos, cinco anos.

Toda esta mudança de um sistema baseado no papel para um sistema baseado nas tecnologias de informação e de comunicação não se limita a uma opção de política legislativa, mas atende, também, à efetiva situação no que tange às tecnologias disponíveis que, por sua vez, devem estar, na sua utilização, submetidas a dois grandes princípios, a disponibilidade e a interoperabilidade das tecnologias.

⁷⁰ Sobral, M. (2010). Public eTendering in Portugal: vortalGOV® Case Study - Dissertação de Mestrado, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa.

Estes dois princípios estão solidamente ligados no sentido de que as tecnologias escolhidas nesta área, seja pela entidade adjudicante seja pelas empresas, devem estar disponíveis e ser de fácil acesso, como o recomendam não só as referidas diretivas comunitárias como os documentos complementares publicados, a este propósito, pela Comissão Europeia. Por outro lado, estas tecnologias destinam-se a interagir com outras, pelo que o contexto em que vão ser utilizadas, bem como as recomendações de índole mais geral das instâncias comunitárias, recomendam que estas sejam ferramentas abertas.

A opção tecnológica plasmada no presente decreto-lei rege-se, ainda, por uma condição absolutamente nuclear neste novo suporte - a segurança, no sentido de que as tecnologias usadas sejam fiáveis, robustas e propiciadoras de procedimentos nos quais participem e só tenham acesso as pessoas autorizadas.”

Assim, é obrigatório o uso de certificados digitais para a autenticação e assinatura dos documentos e propostas. Todos os processos de Contratação Pública são publicados no portal BASE, o portal único dos contratos públicos (Sobral, 2010).⁷¹

7. Contratação Pública “verde” e utilização de Critérios Sociais na Contratação Pública

7.1. Contratação Pública “verde”

Citando Maria João Estorninho in “Apreciação Crítica à alteração de 2017 aos Código dos Contratos Públicos”⁷²: *“A Contratação Pública, a par dos seus objetivos imediatos, nomeadamente de aquisição de bens, construção de obras públicas ou aquisição de serviços, pode e deve servir como instrumento de realização de outras e variadas políticas públicas, nomeadamente ambientais e sociais, o que*

⁷¹ Sobral, M. (2010). Public eTendering in Portugal: vortalGOV® Case Study - Dissertação de Mestrado, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa.

⁷² in *Coleção Formação Contínua – Contratação Pública I – Jurisdição Administrativa e Fiscal - Abril 2018 – Centro de Estudos Judiciários*, p. 11.

obriga a repensar a moldura legal da Contratação Pública e, em particular o critério de adjudicação. Mas a interação entre as diversas dimensões da Contratação Pública coloca na atualidade novos e difíceis desafios, não se podendo ignorar os riscos de que a introdução de critérios verdes ou sociais na Contratação Pública redunde em riscos acrescidos de práticas discriminatórias ou fenómenos de corrupção. A essa luz, causa preocupação os art.s 74º e 75º, relativos ao critério de adjudicação, cuja conformidade com as Diretivas Europeias é, em si mesma questionável”.

Após um período inicial de resistência à introdução na Contratação Pública, de considerações que não fossem apenas económico-financeiras, o Direito Europeu da Contratação Pública, estimulado pelo Tribunal de Justiça, acabou por aceitar e mesmo incentivar, que as entidades adjudicantes tivessem em conta fatores ambientais e sociais na adjudicação de contratos públicos (Carla Amado Gomes).

Referem-se os pontos mais relevantes dessa evolução: A nível comunitário, a importância crescente dos critérios ecológicos para a Contratação Pública, pode verificar-se em várias comunicações de instituições europeias no âmbito do *soft law*.

Antes de mais e citando Ana Sílvia Falcão Mestre Efigénia - Mestre em Ciências Jurídico-Privatísticas pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto e Doutoranda na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, na Revista Eletrónica de Direito – fevereiro 2015 – N.º 1: *“definir soft law não tem sido uma tarefa fácil para a doutrina, porque a própria expressão soft law encerra um paradoxo. Tal paradoxo advém do fato de que direito representa, em grandes linhas, algo obrigatório, capaz de impor sanção, preciso, hard e, assim, oposto a algo não obrigatório, genérico, flexível, soft. Logo, pergunta-se se o adjetivo soft, utilizado para qualificar o direito, indicia que este novo instrumento difere do direito na sua aceção usual (hard law) constituindo-se, assim, num direito diferenciado, ou se o uso do termo soft se refere a algo que não seja direito. Admitindo a soft law como direito, este deve ser identificado como diferente, pois não será obrigatório, será um direito com normas relativizadas.”*

Ainda citando a autora, na mesma publicação: *“Encontram-se na doutrina inúmeras definições para soft law (Primeiramente, cabe justificar o uso do termo em inglês. A tradução da expressão poderia*

ser “direito flexível”, “direito mole”, “direito verde”, “direito macio”, no entanto estas expressões não correspondem ao sentido do termo em inglês, que é usado por toda a doutrina internacional). O termo *soft law* designa, para KDHIR, os compromissos informais, não obrigatórios entre Estados. SALMON estabelece como *soft law* as regras cujo valor normativo é limitado, não criando obrigações de direito positivo, ou criando obrigações com pouca possibilidade de sanção²⁰. TEIXEIRA DE SOUSA refere-se à *soft law* como direito não sancionatório com imperatividade diminuída. A definição mais generalizada de *soft law* deve-se a SNYDER, que enuncia: “Regras de conduta que, em princípio, não têm força vinculativa, mas que, no entanto, podem ter efeitos práticos”.

Mencionando agora as comunicações de instituições europeias no âmbito do *soft law*, referidas acima: a Comunicação da Comissão sobre *Os Contratos Públicos na União Europeia de 1998*; a *Comunicação Interpretativa da Comissão sobre o Direito Comunitário aplicável aos contratos públicos e as possibilidades de integrar considerações ambientais nos contratos públicos* de 2001; a *Comunicação Interpretativa da Comissão – Contratos Públicos para um ambiente melhor*, de 2008; e mais recentemente a designada *Estratégia 2020*. Deve ainda ser mencionado o manual *Buying green! A handbook on environmental public procurement*, de 2004, cuja edição mais recente é de 2016, e o *Livro Verde sobre a modernização da política de contratos públicos da UE – Para um mercado dos contratos públicos mais eficiente na Europa*, de 2011.

Relativamente a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, realçam-se os Acórdãos *Concordia Bus Finland* (2002); *EVN and Wienstrom* (2003) e *Max Havelaar/ Dutch Cofee* (2012).

Por fim, no âmbito do *hard law*, com suporte no art.6º do Tratado que institui a Comunidade Europeia e (hoje) no art.11º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, vejam-se as Diretivas Comunitárias sobre Contratação Pública de 2004 (Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março) e também as Diretivas de 2014 (Diretivas 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro 2014).

Referem-se agora os pontos mais relevantes dessa evolução, a nível nacional, sendo que os critérios de contratação ecológica são bastante evidentes nos seguintes documentos/ determinações:

Nas duas Estratégias Nacionais aprovadas pelo Governo: a *Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2008-2010* (aprovada pela RCM nº65/2017 de 25 janeiro) e a mais recente: *Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas para 2020* (Aprovada pela RCM nº38/2016 de 8 junho).

Com a aprovação do Código dos Contratos Públicos (CCP), destacando-se em particular os art.s 42º, nº6; 43º nº5, alínea c) e nº8, alínea c); 49º nº7 alíneas a) e c), 164º, nºs 2 e 3 e 165º nº1, alínea d).

No preâmbulo do Código (DL18/2008 de 29 janeiro) o legislador afirma que: “(...) *tanto para efeitos de admissão e exclusão de candidaturas e de propostas, quanto para efeitos da sua avaliação e classificação, confere -se especial importância aos respetivos aspetos que relevem dos âmbitos social e ambiental — de resto, no seguimento das orientações perfilhadas pelas diretivas comunitárias que se transpõem. Ou seja, é desejável que os requisitos mínimos de qualificação dos candidatos, bem como os fatores que densificam o critério de adjudicação e ainda os aspetos vinculados do caderno de encargos dos procedimentos reflitam, ponderem e valorizem preocupações sociais e ambientais relacionadas com o objeto do contrato a celebrar. Aliás, a já referida Estratégia Nacional de Ação de Compras Públicas Ecológicas estabelece igualmente metas e objetivos para a Administração, no que se refere à introdução de critérios ambientais no procedimento de aquisição de bens e serviços pelo Estado.*”

Por fim, na aprovação do Regime Jurídico dos Contratos Públicos na Região Autónoma dos Açores (Decreto Legislativo Regional nº27/2015/A, de 29 de dezembro de 2015), o qual se antecipou ao legislador nacional e procedeu a uma primeira transposição, para o ordenamento jurídico interno, das Diretivas Comunitárias de 2014 e incorpora já nos seus art.s 4º, nº3, 18º e 32º nº3, as mais recentes soluções europeias em matéria de *green public procurement*.

De acordo com Carla Amado Gomes e Marco Caldeira, os documentos e momentos enunciados representam os principais expoentes de uma progressiva transição para uma Contratação Pública “ecológica” “verde” ou “sustentável”, naquilo que longe de constituir “uma moda passageira”

representa “um processo aparentemente sem retorno”⁷³, sendo inevitável reconhecer que “o direito do ambiente penetrou decisivamente na Contratação Pública europeia”⁷⁴ e consequentemente também na Portuguesa. Existem estudos de acordo com os quais “50% dos últimos contratos assinados (até 2012) incluíram, pelo menos, um critério verde nos seus contratos”⁷⁵.

Por outro lado, podemos considerar que a Contratação Pública constitui um método tão bom como qualquer outro, para que as entidades públicas prossigam as suas responsabilidades e preocupações em matéria ambiental, afirmando-se que “os contratos públicos são cada vez mais vistos como um instrumento de política ambiental”⁷⁶, sendo inclusivamente “o contrato administrativo (...) um instrumento privilegiado para a execução das políticas ambientais”⁷⁷.

As políticas ambientais foram progressivamente deixando de ser identificadas como políticas “secundárias”, para passarem a ser referidas como “horizontais” ou transversais, mas em plena harmonia com os demais objetivos que a Contratação Pública também deve seguir. Existe hoje a ideia de que os contratos públicos devem ser sustentáveis, não só sob o ponto de vista ambiental, mas da utilização estratégica da Contratação Pública.

Como se referiu atrás, as Diretivas de 2014 vieram reforçar o papel da Contratação Pública “verde”, apesar de não terem trazido muitas novidades nesta matéria.⁷⁸

Através do DL nº111-B/2017, de 31 de agosto, o legislador português, com um atraso de cerca de ano e meio, procedeu à transposição das Diretivas de 2014 para o ordenamento jurídico nacional.

⁷³Martins, Licínio Lopes (2014). *Rótulos ecológicos e proteção do ambiente na nova Diretiva dos contratos públicos: breves notas a pretexto do Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 10/5/12, proc. C368/10*, p. 104.

⁷⁴ *Idem* p. 73.

⁷⁵De Oliveira, Rafael Lima Daut (2016). *Contratação Pública sustentável no direito europeu e português* p.153

⁷⁶ Almeida, Teresa (2015), *A relação qualidade ambiental-preço (ou custo) enquanto critério de adjudicação nos contratos públicos*. in Boletim de Ciências Económicas, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Volume LVIII, 2015, p. 326.

⁷⁷ Luís S. Cabral de Moncada (2009), *A relação jurídica administrativa – Para um novo paradigma de compreensão da atividade, da organização e do contencioso administrativos*, Coimbra, p. 828.

⁷⁸ Medeiros, Rui (2015), “The New Directive 2014/24/UE on Public Procurement: A First Overview”, in AA VV., *The New Directive 2014/24/UE on Public Procurement*, OPET – Observatório de Prospetiva da Engenharia e da Tecnologia (2014) bem como Raquel Carvalho “Contratação Pública e ecoinovação” in AA. VV., *Estudos em homenagem a Rui Machete*, org. de Otero, Paulo, Gomes, Carla Amado e Serrão, Tiago, Coimbra, p. 896.

Analisa-se a seguir o regime do CCP, quanto aos aspetos relacionados com o tema da Contratação Pública ecológica.

Num estudo dedicado a este tema, Raquel Carvalho⁷⁹ adianta cinco possíveis momentos relevantes para integrar considerações em matéria ambiental de Contratação Pública: (i) a definição do objeto do contrato, (ii) os documentos do procedimento, caderno de encargos e as especificações técnicas, (iii) a seleção/ admissão de concorrentes, (iv) os critérios de adjudicação e (v) as condições de execução do contrato.

Também Isabel Celeste Fonseca propõe cinco fases, a este propósito. No então, Carla Amado Gomes e Marco Caldeira⁸⁰ identificam dez vias através das quais, em abstrato, a Contratação Pública pode ser utilizada como instrumento para a promoção direta ou indireta, de objetivos de política ambiental. A saber:

- 1) Decisão de contratar: as ponderações ambientais podem existir desde o momento da decisão de contratar, uma vez que a entidade adjudicante pode decidir reutilizar os bens de que disponha, ao invés de fazer nova aquisição;
- 2) Forma de contratar: para além de todas as vantagens da contratação através de meios eletrónicos, a desmaterialização dos procedimentos pré-contratuais reduz muito a quantidade de recursos materiais, consumidos no processo de aquisição, desde logo no que diz respeito a papel;
- 3) Objeto do contrato: por um lado o contrato pode, em si mesmo, constituir uma benfeitoria ambiental, por exemplo: contratação de uma estação de tratamento de resíduos, por outro lado, as condições de execução do contrato podem ser configuradas de forma “ambientalmente amiga”;

⁷⁹Raquel Carvalho, “A Contratação Pública como Instrumento de Realização de Políticas Ambientais e Sociais” in AA.VV., *Atas do I Congresso sobre Compras Públicas – Para uma Contratação Pública Estratégica*, coordenação de Isabel Celeste Fonseca, Braga, 2015, pp. 21-36.

⁸⁰ Gomes, Carla Amado – Professora auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Marco Caldeira - Assistente convidado da Faculdade de Direito de Lisboa, “Contratação Pública “verde”: uma evolução (eco)lógica”, in *Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos*, p. 741.

- 4) Tipo de procedimento pré-contratual a adotar: pode ser discutido se, e como, motivos ambientais podem fundamentar a adoção de Ajuste Direto, com fundamento em “urgência imperiosa”⁸¹, ou como as parcerias para a inovação podem servir para a criação de soluções ambientalmente inovadoras⁸²
- 5) Características dos operadores económicos: no caso dos procedimentos com fase de pré-qualificação, a entidade adjudicante pode usar aspetos ambientais, para densificar os requisitos de capacidade técnica dos operadores económicos, por exemplo, exigindo-lhes a adoção de determinados sistemas de gestão ambiental ou a titular de determinada certificação;
- 6) Especificações técnicas: pode ser solicitado, pela entidade adjudicante, que as obras, bens ou serviços contratados tenham determinadas características em termos de desempenho ou requisitos funcionais que respondam a critérios ambientais (p. ex. impressoras mais económicas), podendo exigir, ou não, que essas características se comprovem através de um rótulo ecológico;
- 7) Análise (e exclusão) de propostas: a entidade adjudicante pode excluir propostas apresentadas por operadores económicos que tenham cometido infrações ambientais e/ou propostas que revelem em caso de adjudicação, possível incumprimento de obrigações ambientais;
- 8) Propostas variantes: a possibilidade de aceitar propostas variantes também pode permitir à entidade adjudicante obter dos concorrentes apresentação de soluções ambientalmente mais favoráveis;
- 9) Avaliação de propostas: podem introduzir-se aspetos ambientais na escolha da proposta economicamente mais vantajosa, valorizando aspetos como o reduzido impacto ambiental, no que diz respeito, por exemplo, a externalidades ocorridas no ciclo de vida das obras, bens ou serviços a adquirir;

⁸¹ Sobre esta urgência cf. Maria da Glória F.P.D. Garcia, “A urgência nos procedimentos pré-contratuais” in AA.VV., Estudos em memória do professor Doutor Paulo M. Sendim, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2012, p. 560, bem como Miguel Assis Raimundo, “Catástrofes ambientais e Contratação Pública” in AA.VV. Direito das Catástrofes Naturais, coordenação De Carla Amado Gomes, Coimbra, 2012, pp. 229 e seguintes.

⁸² Este tipo de procedimento parece vocacionado para promover o desígnio da eco inovação, a que alude o Considerando 47 da Diretiva 2014/24/UE.

- 10) Execução do contrato: na fase de execução do contrato, podem ser definidas algumas condições de execução, de modo a garantir um melhor resultado ambiental, como por exemplo: a utilização de papel reciclado, a reutilização de material de embalagem ou a entrega das mercadorias em contentores reutilizáveis.⁸³

Os mesmos autores⁸⁴ analisando o novo regime, consideram que o *“Código revisto apresenta sinais de reforço na aposta numa contratação ambientalmente (mais) sustentável, embora tal como sucede relativamente às Diretivas, algumas das alterações do CCP nesta matéria sejam mais estéticas ou formais do que inovadoras ou substanciais.”*

Desde logo, no que diz respeito aos princípios jurídicos da Contratação Pública, o legislador inclui o princípio da sustentabilidade (art.1ºA-nº1), ao qual se acrescenta o Considerando 37 e o art.18º da Diretiva 2014/24/UE, a obrigação de as entidades adjudicantes assegurarem, na formação e na execução dos contratos públicos, que os operadores económicos respeitam as normas aplicáveis em vigor, nomeadamente em matéria ambiental, que decorrem do direito internacional europeu, nacional ou regional (cf. art.1º-A, nº2).⁸⁵

Existe, então, esta ideia-chave da vinculação ao princípio da sustentabilidade ambiental da Contratação Pública, que tem uma importância transversal a todas as atividades dos contraentes públicos e que tem concretização prática noutros pontos do regime, que se enumeram a seguir: condições de execução do contrato, como especificações técnicas e rótulos ecológicos; qualificação dos operadores económicos; exclusão de propostas e critérios de adjudicação.

⁸³ Sobre esta questão cf. Cláudio Monteiro, “O controlo ambiental e urbanístico das obras públicas”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, nº45, 2004, pp. 16-19, bem como Miguel Assis Raimundo, “A avaliação de Impacto ambiental na formação e execução dos contratos públicos”, in *Estudos sobre Contratos Públicos*, AAFDL, Lisboa, 2010, pp. 201-239.

⁸⁴ Gomes, Carla Amado – Professora auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Marco Caldeira - Assistente convidado da Faculdade de Direito de Lisboa, “Contratação Pública “verde”: uma evolução (eco)lógica”, in *Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos*, p. 741.

⁸⁵ Esta é a primeira e mais simbólica mudança introduzida pela Diretiva 2014/24/UE nesta matéria, cf. Carolina Ferreira da Silva, “Políticas Horizontais...” cit., p. 175.

Ao nível das condições de execução do contrato, onde se incluem as especificações técnicas, tanto a nível nacional como europeu, considera-se existir margem para que se prossigam políticas ambientais.

O art.70º da Diretiva 2014/24/UE, com a epígrafe “Condições de execução dos contratos”, prevê que *“as autoridades adjudicantes podem fixar condições especiais de execução de um contrato, desde que as mesmas estejam relacionadas com o objeto do contrato (...) e sejam indicadas no anúncio de concurso ou nos documentos de concurso”, podendo “incluir considerações de natureza ambiental”.*

Quanto ao Código da Contratação Pública, a sua versão inicial já mencionava este aspeto, no nº6 do art. 42º: *“Os aspetos da execução do contrato, constantes das cláusulas do caderno de encargos, podem dizer respeito, desde que relacionados com tal execução, a condições de natureza social, ambiental, ou que se destinem a favorecer”,* pelo que a revisão de 2017 não trouxe nada de novo nesta matéria.

Como se viu acima, no que diz respeito às condições de execução do contrato, podemos ter especificações técnicas e rótulos ecológicos.

Assim, importa dizer que um dos aspetos da execução do contrato passível de ser configurado em termos ambientais é o das **especificações técnicas**, que o Código agora define⁸⁶ e que admite que possam ser formuladas *“em termos de desempenho dou de requisitos funcionais, que podem incluir critérios ambientais, desde que os parâmetros sejam suficientemente precisos para permitir que os concorrentes determinem o objeto do contrato e que a entidade adjudicante proceda à respetiva adjudicação.”* (cf. alínea a) do nº7 do art.49º)

Apesar da entidade adjudicante ter liberdade na elaboração das peças do procedimento, existem algumas restrições a esta liberdade, a saber:

- (i) *“As características exigidas para as obras, bens ou serviços podem também incluir uma referência ao processo ou método específico de produção ou execução de obras, bens móveis ou serviços solicitados ou a um processo específico para outra fase do seu ciclo de*

⁸⁶ Cf. Anexo VII do Código – Especificações Técnicas a que se refere o nº1 do art. 49º do CCP.

- (ii) *vida, mesmo que tais fatores não façam parte da sua substância material, desde que estejam ligados ao objeto do contrato e sejam proporcionais ao seu valor e aos seus objetivos” (nº2 do art.49º);*
- (iii) *”As especificações técnicas devem permitir a igualdade de acesso dos operadores económicos ao procedimento de contratação e não devem criar obstáculos injustificados à abertura dos contratos públicos à concorrência” (nº4 do art.49º);*
- (iv) *”A menos que o objeto do contrato o justifique, as especificações técnicas não podem fazer referência a determinado fabrico ou proveniência, a um procedimento específico que caracterize os produtos ou serviços prestados por determinado fornecedor (...) que tenham por efeito favorecer ou eliminar determinadas empresas ou produtos” (nº8 do art.49º);*
- (v) *”As referências mencionadas no número anterior só são autorizadas (...) no caso de não ser possível uma descrição suficientemente precisa e inteligível do objeto do contrato nos termos do nº7, devendo, no entanto, ser acompanhada da menção “ou equivalente” (nº9 do art.49º);*
- (vi) *“(...) a entidade adjudicante (...) não pode excluir uma proposta com o fundamento de que as obras, bens móveis ou serviços dela constantes não estão em conformidade com as suas especificações técnicas de referência, se o concorrente demonstrar na sua proposta por qualquer meio adequado (...) que as soluções propostas satisfazem de modo equivalente os requisitos definidos nas especificações técnicas.” (nº10 do art.49º);*
- (vii) *“(...) a entidade adjudicante (...) não deve excluir uma proposta que esteja em conformidade com uma norma nacional que transponha uma norma europeia (...) uma especificação técnica comum (...) quando essas especificações correspondem aos critérios de desempenho ou cumprirem os requisitos funcionais impostos” (nº11 do art.49º)*

Existe já, inclusivamente alguma jurisprudência sobre esta matéria, nomeadamente: *“as especificações técnicas pelos adquirentes públicos devem permitir a abertura dos contratos públicos à concorrência. Para o efeito deverão possibilitar-se a apresentação das propostas que reflitam a diversidade das soluções técnicas das normas e das especificações técnicas existentes no mercado*

incluindo as definidas com base em critérios de desempenho ligado ao ciclo de vida e à sustentabilidade do processo de produção das obras, fornecimentos e serviços. As especificações técnicas deverão ser elaboradas de forma a evitar uma redução artificial da concorrência através de requisitos que favoreçam um operador económico ao refletirem as principais características dos fornecimentos.”⁸⁷

No que se refere aos “**rótulos ecológicos**”, esta matéria tem tido uma crescente relevância e, apesar de estar ligada à questão das especificações técnicas, tem alguma “autonomia” podendo inclusivamente integrar o critério de adjudicação. Importa salientar aqui o Considerando 75 da Diretiva 2014/24/UE que prevê que as entidades adjudicantes *“que pretendam adquirir obras, fornecimentos ou serviços com características específicas do ponto de vista ambiental, social ou outro, deverão poder utilizar determinados rótulos, por exemplo o rótulo ecológico europeu, rótulos ecológicos (pluri) nacionais ou qualquer outro rótulo, desde que os respetivos requisitos estejam associados ao objeto do contrato, nomeadamente no que toca à descrição do produto e à sua apresentação, incluindo requisitos de acondicionamento. “*

Também de acordo com a Diretiva 2014/24/UE, no nº1 do art.43º, para conferir validade a um rótulo, têm que se verificar as seguintes premissas:

- “a) Os requisitos de rotulagem dizem exclusivamente respeito a critérios associados ao objeto do contrato e que são apropriados para definir as características das obras, fornecimentos ou serviços a que se refere o contrato;*
- b) Os requisitos de rotulagem baseiam-se em critérios objetivamente verificáveis e não discriminatórios;*
- c) Os rótulos são criados através de um procedimento aberto e transparente em que podem participar todas as partes interessadas, nomeadamente organismos governamentais, consumidores, parceiros sociais, fabricantes, distribuidores e organizações não governamentais;*
- d) Os rótulos estão acessíveis a todas as partes interessadas;*

⁸⁷ Cf. Acórdão do TCA Norte de 18 de março de 2016, processo nº03536/14.2.BEPRT.

e) *Os requisitos de rotulagem são definidos por um terceiro sobre o qual o operador económico que solicita o rótulo não possa exercer uma influência decisiva.*⁸⁸

O novo art. 49ºA do CCP com a epígrafe “Rótulos e relatórios de ensaio, certificação e outros meios de prova” permite à entidade adjudicante exigir o seguinte (em termos a definir por portaria do membro do Governo responsável pela área das obras públicas): *“Rótulo específico para atestar que as obras, bens móveis ou serviços correspondem às características exigidas; Apresentação de um relatório de ensaio de um organismo de avaliação da conformidade ou um certificado emitido por tal organismo como meio de prova da conformidade com os requisitos ou critérios estabelecidos bem como a Apresentação de amostras de produtos que pretendem adquirir.”*

A portaria a que se refere o artigo foi publicada a 9 de março de 2018 e o seu regime deve ter-se por complementar ao do Código (Portaria n.º 72/2018, de 9 de março).

Em suma: *“o rótulo é um meio de prova que nunca pode ser imposto pela entidade adjudicante aos concorrentes, mas que estes podem “impor” à entidade adjudicante, enquanto meio idóneo para a demonstração do cumprimento dos requisitos funcionais ou de desempenho fixado nas peças procedimentais.”*⁸⁹

Em matéria de qualificação dos operadores económicos, o CCP continua a prever e também indo ao encontro das Diretivas, que a entidade adjudicante atenda ao facto dos candidatos adotarem medidas de gestão ambiental, no âmbito da execução do contrato a celebrar (cf nº1 do art.165º), com o objetivo de os qualificar. Quanto à definição de requisitos de capacidade técnica, as entidades adjudicantes dispõem de ampla margem de configuração, desde que esses requisitos estejam relacionados com o conteúdo do contrato a celebrar. Deve ser efetuada a prova do preenchimento

⁸⁸ Cf. nº 1 do art.43º da Diretiva 2014/24/EU do PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 26 de fevereiro de 2014.

⁸⁹ Gomes, Carla Amado – Professora auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Marco Caldeira - Assistente convidado da Faculdade de Direito de Lisboa, “Contratação Pública “verde”: uma evolução (eco) lógica”, in Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos, p. 761.

dos requisitos mínimos de capacidade técnica dos candidatos, através dos documentos que a entidade adjudicante exija no programa de procedimento, nos termos do definido no art.164º do CCP.

Existe também a possibilidade da entidade adjudicante excluir propostas apresentadas por concorrentes que tenham incumprido as suas *“obrigações aplicáveis em matéria ambiental, social e laboral estabelecidas pelo direito da União, por legislação nacional (...) em matéria ambiental, social e laboral, constantes do Anexo X”* da Diretiva 2014/24/UE.

Apesar de no novo art.1ºA, nº2 o Código ter reproduzido a obrigação constante do art.18º nº2 da Diretiva 2014/24/UE, das entidades adjudicantes assegurarem na formação e na execução dos contratos públicos, que os operadores económicos respeitam as normas aplicáveis em vigor em matéria ambiental, se confrontarmos o elenco dos impedimentos à participação em procedimentos pré-contratuais, mencionados no art.55º do CCP, não está prevista a exclusão da proposta apresentada por um operador económico com fundamento em qualquer incumprimento ambiental. Apenas se poderá lançar mão do argumento de, na execução de um contrato público anterior (mencionada na alínea I) do nº1 do art.55º do CCP) se tiverem existido deficiências significativas ou persistentes, em matéria ambiental. Existindo assim uma espécie de “cadastro” ambiental. Uma entidade adjudicante apenas poderá excluir uma proposta apresentada por um concorrente, com base em motivos ambientais, se essa proposta violar aspetos previstos no caderno de encargos (como parâmetro base) ou vinculações legais ou regulamentares de natureza ambiental, aplicáveis à execução do contrato,⁹⁰ ou se se tratar de uma proposta com preço anormalmente baixo, pelo facto de violar obrigações decorrentes da legislação ambiental.⁹¹

Por fim, na abordagem da Contratação Pública em matéria ambiental, importa referirmo-nos ao critério da proposta ambientalmente mais vantajosa.

⁹⁰ Nos termos das alíneas b) e f) do nº2 do art. 70º do CCP.

⁹¹ Nos termos da alínea g) do nº4 do art.71 com a alínea e) do nº2 do art. 70º do CCP.

Não obstante o critério de adjudicação ser considerado como o domínio mais adequado para contemplar critérios ambientais, como defendem alguns autores, nomeadamente Raquel Carvalho e Carolina Ferreira da Silva em “Contratação Pública...” e “Políticas horizontais...” respetivamente, *“não se podem ignorar os riscos de que a introdução de critérios verdes na contratação redunde em práticas discriminatórias ou em fenómenos de corrupção”*, como defendem Maria João Estorninho em “Green Public Procurement...” e Raquel Carvalho “Contratação Pública...”.

Naturalmente que os princípios da igualdade, da concorrência e da imparcialidade não poderão ser postos em causa, com a introdução de discriminação em matéria ambiental no critério de adjudicação.

Importa salientar que, tanto as Diretivas como a legislação nacional de Contratação Pública, exigem que os fatores ambientais de densificação do critério de adjudicação tenham uma ligação ao objeto do contrato. Quanto ao “peso” deste tipo de fatores não está definido um limite máximo, na avaliação das propostas, no entanto deverá ter um peso razoável face aos objetivos que se pretendem alcançar com a execução do contrato em causa.

O critério do “mais baixo preço” continuar a ser admissível no atual panorama da contratação Pública nacional (e também comunitária), densificando o critério da proposta economicamente mais vantajosa unicamente o fator preço ou custo, designada por “proposta economicamente mais vantajosa”, na modalidade de avaliação do preço (alínea b) do nº1 do art.74º). No entanto, existem diversas formas de usar a Contratação Pública para conseguir alcançar objetivos de carácter ambiental, nomeadamente aquando da definição das especificações técnicas dos bens ou serviços a adquirir, ou da obra a realizar.

Com o objetivo de usar a Contratação Pública para alcançar fins ambientais, o legislador do DL 111-B/2017 avançou com a incorporação de fatores de valorização ambiental no critério de adjudicação. Apesar de anteriormente as entidades adjudicantes poderem, através do critério de adjudicação, valorizar as propostas em função das vantagens ambientais que apresentassem, conforme Acórdão do STA de 2012, as entidades adjudicantes poderiam, entre outros, utilizar *“a qualidade, preço, custo*

de utilização, valia técnica, características estéticas e/ ou funcionais, custo da utilização, rendibilidade, características ambientais, assistência técnica, serviço pós-venda, prazo de entrega, prazo de execução, compromissos em matéria de peças sobresselentes, segurança de abastecimento e garantia”⁹²

A consideração de fatores ambientais na avaliação das propostas é uma possibilidade, se a entidade adjudicante pretender alcançar objetivos ambientais através dos contratos que celebra. Uma vez que o preço (ou custo) não é o único fator que deva integrar o critério de adjudicação, se for essa a intenção do contraente público, conforme permite o art.74º do CCP.

Assim, quando o critério de adjudicação adotado seja o da proposta economicamente mais vantajosa, na modalidade da “melhor relação qualidade-preço” (cf. alínea a) do n.º 1 do art.74º do CCP), o nº2 do mesmo artigo clarifica que o preço (ou custo) pode ou não ser submetido à concorrência e o nº2 do art.75º apresenta exemplos de fatores que podem integrar a modalidade de “melhor relação qualidade-preço”, acima referida. Devendo estes estar ligados ao objeto do contrato a celebrar. A saber:

- “Qualidade, designadamente valor técnico, características estéticas e funcionais, acessibilidade, conceção para todos os utilizadores, características sociais, ambientais e inovadoras e condições de fornecimento.” (alínea a) do nº2 do art.75º);
- “Sustentabilidade ambiental ou social do modo de execução do contrato, designadamente no que respeita ao tempo de transporte e de disponibilização do produto ou serviço, em especial no caso de produtos perecíveis, e a denominação de origem ou indicação geográfica, no caso de produtos certificados.” (alínea d) do nº2 do art.75º).

⁹² Cf. Acórdão do STA de 4 de dezembro de 2012, processo nº0857/12.

Estas disposições do Código, seguem o disposto nas alíneas a) e b) do nº3 do art.º67º da Diretiva 2014/24/UE, que referem que *“Os critérios de adjudicação devem ser considerados em função do objeto do contrato público quando estiverem relacionados com as obras, produtos ou serviços a fornecer ao abrigo desse contrato, sob qualquer aspeto e em qualquer fase do seu ciclo de vida, incluindo fatores envolvidos: a) No processo específico de produção, fornecimento ou negociação das obras, produtos ou serviços; ou b) Num processo específico em relação a outra fase do seu ciclo de vida.”*

O legislador comunitário alerta ainda, no art.º67º da mesma Diretiva, para o facto de que *“os critérios de adjudicação não podem ter por efeito conferir à autoridade adjudicante uma liberdade de escolha ilimitada. Devem assegurar a possibilidade de concorrência efetiva e ser acompanhados de especificações que permitam verificar efetivamente a informação fornecida pelos proponentes, a fim de avaliar até que ponto estes cumprem os critérios de adjudicação. (...)”*. Assim, a autoridade adjudicante deve especificar *“nos documentos do concurso a ponderação relativa que atribui a cada um dos critérios escolhidos para determinar a proposta economicamente mais vantajosa, exceto se esta for identificada apenas com base no preço.”*

Essas ponderações podem ser expressas na forma de um intervalo, com uma variação máxima adequada. Sempre que a ponderação não seja possível por razões objetivas, a autoridade adjudicante indica os critérios por ordem decrescente de importância.”

A Contratação Pública “verde” é um meio para a Administração Pública Portuguesa cumprir as suas atribuições em matéria ambiental, consagradas na Constituição, no seu art.º66º, através da Contratação Pública.

Vivemos uma época em que as preocupações ambientais estão “na ordem do dia”, revelando-se através de manifestações de jovens, associações ambientalistas, inclusivamente de comunicações do sumo pontífice Papa Francisco, que cito: *“o cuidado dos ecossistemas requer uma perspetiva que se estenda para além do imediato, porque quando se busca apenas um ganho económico rápido e fácil,*

já ninguém se importa realmente com a sua preservação. Mas o custo dos danos provocados pela negligência egoísta é muitíssimo maior do que o benefício económico que possa obter.”⁹³

De acordo com Carla Amado Gomes e Marco Caldeira⁹⁴, a introdução de critérios de contratação ecológica, na Contratação Pública insere-se uma lógica mais vasta de atuação da União Europeia no sentido de formatar mentalidades, tanto de operadores económicos, como de consumidores, dos Estados Membros. Conforme se constata no *Livro Verde sobre a produção e consumo sustentáveis*, de 2001, a Política de produção e consumo sustentáveis (*Integrated Product Policy*).

Deste modo a União Europeia elege as entidades públicas como figuras exemplares, dando-lhes protagonismo na implementação de medidas que permitem estimular a mudança de mentalidades, como já se referiu atrás, ao mesmo tempo que servem um propósito comum à União Europeia e aos seus Estados Membros: a proteção do ambiente.

Assim, o DL 111-B/2017 que introduziu alterações e procedeu à atualização do Código dos Contratos Públicos, incorporou neste diploma as novas soluções europeias em matéria de *green public procurement*, omitindo qualquer referência ao Acordo de Paris, sobre as alterações climáticas.⁹⁵

Dá-se destaque à previsão da possibilidade de inclusão de fatores ambientais na avaliação das propostas. No entanto, na prática da Contratação Pública existem ainda dificuldades e resistências, que decorrem da escassa informação disponível e da difícil tarefa de operacionalização destas medidas. É expectável, no entanto, que ultrapassada esta fase “inicial” de resistência à mudança, se evolua para uma verdadeira contratação pública verde. O planeta agradece.

⁹³ Cf. Papa Francisco, Carta Encíclica “*Laudato Si*”, sobre o Cuidado com a Casa Comum, ponto 36.

⁹⁴ Gomes, Carla Amado (2019), *Contratação Pública “verde”: uma evolução (eco)lógica*, in *Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos*, p. 780.

⁹⁵ O Estado Português assinou o Acordo de Paris a 22 de abril de 2016. Tendo sido ratificado pela Resolução da AR nº197-A/2016 e ratificado pelo Decreto do PR nº79-M/2016, ambos publicado no DR, 1ª série, nº189, de 30 de setembro de 2016.

7.2. Utilização de critérios sociais na Contratação Pública

No que diz respeito à utilização de critérios sociais na Contratação Pública, como já se referiu atrás, as *Diretivas de 2014 integram de forma clara, a possibilidade de recurso, de forma aberta e transparente, a políticas secundárias ou horizontais nomeadamente em matéria ambiental e social, no contexto da contratação pública. (...) Acontece que, a fixação de critérios secundários ou horizontais como fatores ou subfactores presentes no critério da proposta economicamente mais vantajosa não é, frequentemente, economicamente mensurável. Está-se em presença de critérios que, na maior parte dos casos, não estão imediatamente relacionados com a eficiência económica da entidade adjudicante mas antes com a prossecução de um interesse público específico, que se incorpora na adjudicação (...).Designadamente critérios sociais que promovam o emprego de deficientes ou a igualdade de género.*⁹⁶

Tendo em conta o que dispõe o art.70º da Diretiva 2014/24/UE, as entidades adjudicantes podem fixar condições especiais de execução de um contrato, desde que as mesmas estejam relacionadas com o objeto do contrato, na aceção do nº3 do art.67º, e sejam indicadas no anúncio de concurso ou nos documentos do concurso. Essas condições podem incluir considerações de natureza económica, em matéria de inovação, de natureza ambiental, de ordem social ou de emprego.

Também o considerando 99 da mesma Diretiva é muito claro, quanto à intenção da UE na promoção dos critérios sociais na contratação pública:

“(...) Por exemplo, estes critérios ou condições podem referir-se, nomeadamente, ao recrutamento de desempregados de longa duração, à implementação de ações de formação para os desempregados ou jovens no decurso da execução do contrato a adjudicar. Entre as especificações técnicas, as autoridades adjudicantes podem prever as exigências sociais que caracterizam diretamente o produto ou serviço em causa, tais como a acessibilidade para as pessoas com deficiência ou a conceção para todo o tipo de utilizadores.”

⁹⁶ Rodrigues, Nuno Cunha, in Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos, p. 785.

No fundo trata-se de respeitar as convenções fundamentais da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o recrutamento de mais pessoas desfavorecidas do que é exigido pela legislação nacional.

Apesar das possibilidades que existem para utilização de critérios sociais na Contratação Pública, existe imensa legislação europeia que procura igualmente prevenir a discriminação social, nomeadamente de raças e sexo.⁹⁷ Assim, pode-se dizer que as Diretivas sobre Contratação Pública permitem concretizar essas políticas sociais, tendo em conta que a adjudicação de contratos públicos se subordina ao cumprimento da lei por parte do co-contratante.⁹⁸

Também ao nível de pessoas portadoras de deficiência é possível uma discriminação positiva. Em regra, a participação em contratos públicos, não pode ser reservada a determinado tipo de pessoas, singulares ou coletivas, o que impede que se reflita também nos contratos públicos a adoção de políticas sociais dirigidas a grupos sociais minoritários, que não apresentem conexão direta com o contrato.⁹⁹

No entanto, existem algumas exceções: as diretivas preveem a possibilidade de reservar a participação em processos de adjudicação de contratos ou a execução de contratos a determinadas empresas, desde que pelo menos 30% dos empregados dessas entidades, operadores económicos e programas, sejam trabalhadores com deficiência ou desfavorecidos.

Esta exceção permite selecionar e discriminar, mas não afasta a necessidade de concorrência entre os que reúnam as mesmas condições, para manter a concorrência e igualdade de tratamento.

⁹⁷ Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica, in JOCE, L180, d 19.07/2000, pp. 22-26.

⁹⁸ Rodrigues, Nuno Cunha (2019). *Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos*, Editora AAFDL, p. 793.

⁹⁹ Rodrigues, Nuno Cunha (2019). *Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos*, Editora AAFDL, p. 793.

Ao nível das especificações técnicas, as diretivas também estabelecem que estas devem ser indicadas por forma a ter em conta os critérios de acessibilidade para as pessoas com deficiência, ou de conceção para todos os utilizadores.¹⁰⁰

Como defende Nuno Cunha Rodrigues, esta exceção, bem como a possibilidade de serem contempladas preocupações sociais ou outras no critério de adjudicação – procura temperar a orientação, até então seguida pela Comissão, relativamente aos contratos públicos, que interpretava as regras como consequência da defesa estrita e única da competitividade do mercado interno.¹⁰¹

Também o considerando 37 da Diretiva 2014/24/UE nos diz que, *tendo em vista a integração adequada dos requisitos ambientais, sociais e laborais nos procedimentos de Contratação Pública, é particularmente importante que os Estados-Membros e as autoridades adjudicantes tomem as medidas necessárias para assegurar o cumprimento das obrigações em matéria de direito ambiental, social e laboral aplicáveis no local onde as obras são executadas ou os serviços prestados, obrigações essas que decorrem de leis, regulamentos, decretos e decisões tanto a nível nacional como da União, bem como de convenções coletivas, desde que tais regras e a aplicação das mesmas sejam conformes com o direito da União. De igual modo, as obrigações decorrentes de acordos internacionais ratificados por todos os Estados-Membros, constantes do Anexo X, deverão ser aplicáveis durante a execução dos contratos. Todavia, tal não deverá de forma alguma obstar à aplicação de condições de trabalho que sejam mais favoráveis para os trabalhadores.*

Sendo certo que as entidades privadas visam o lucro e que as entidades públicas têm quase sempre restrições orçamentais, seria importante encontrar o equilíbrio ou pelo menos fazer um esforço para que não só o preço (o fator financeiro) integre o critério de adjudicação, relegando para segundo plano (ou terceiro) preocupações que têm que ser de todos, nomeadamente ao nível ambiental e social, sob pena de contribuirmos para aumentar a exclusão social e de não promovermos a sustentabilidade do nosso planeta.

¹⁰⁰ nº 1 do art.42 da Diretiva 2014/24/UE de 26 de fevereiro de 2014 .

¹⁰¹ Rodrigues, Nuno Cunha (2019). *Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos*, Editora AAFDL, p. 794.

8. A Profissionalização da Contratação Pública - Boas práticas na União Europeia

A Comissão Europeia, na sequência da publicação da Recomendação 2017/1805 de 03 de outubro de 2017, sobre a profissionalização da Contratação Pública, elaborou uma coletânea de boas práticas e ferramentas, com vista ao acompanhamento dessa Recomendação.

Antes de avançar para as boas práticas referidas, importa conhecer um pouco da Recomendação que lhes deu origem, nomeadamente os seus considerandos:

(1) A Contratação Pública é um instrumento para alcançar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Este instrumento poderá ter um impacto económico significativo¹⁰² ao contribuir para a agenda da Comissão nos domínios do crescimento, do emprego e do comércio transfronteiras. Contratos públicos eficientes, eficazes e competitivos constituem uma pedra angular para o bom funcionamento do mercado único e um importante canal para investimentos europeus¹⁰³;

(2) As diretivas relativas aos contratos públicos adotadas em 2014¹⁰⁴ fornecem aos Estados-Membros instrumentos que lhes permitem uma utilização mais eficiente e estratégica dos contratos públicos. Novos desafios estão a ser colocados aos contratos públicos, cada vez mais se esperando que:

¹⁰² Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Melhorar o Mercado Único: mais oportunidades para os cidadãos e as empresas [COM (2015) 550].

¹⁰³ Quase metade do financiamento decorrente da política de coesão é canalizada através de contratos públicos. Durante o período de 2014-2020, a UE irá investir 325 mil milhões de EUR — quase um terço do orçamento total da UE — nas regiões da Europa através dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, que se destinam a promover o crescimento económico, a criação de emprego, a competitividade e a reduzir as disparidades em matéria de desenvolvimento.

¹⁰⁴ Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE (JO L 94 de 28.3.2014, p. 65) («Diretiva Clássica»), Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão (JO L 94 de 28.3.2014, p. 1) («Diretiva Concessões»), e Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE (JO L 94 de 28.3.2014, p. 243) («Diretiva Serviços»), e nomeadamente, o seu art.83 n.º 4, art.4 n.º 4, e art.99 n.º 4, respetivamente.

demonstrem a máxima rendibilidade na utilização dos fundos públicos em contextos de permanente restrição orçamental; integrem as oportunidades da digitalização e da evolução dos mercados; deem um contributo estratégico aos objetivos horizontais e aos valores sociais, como a inovação, a inclusão social e a sustentabilidade económica e ambiental; maximizem a acessibilidade e responsabilizem os intervenientes em matéria de minimização de ineficiências, desperdícios, irregularidades, fraude e corrupção, bem como na criação de cadeias de fornecimento responsável.

(3) É imprescindível assegurar a aplicação eficaz das normas de Contratação Pública a todos os níveis para tirar o melhor partido desta alavanca essencial para o investimento europeu, conforme refere o Plano de Investimento para a Europa¹⁰⁵ e em alcançar um mercado único mais forte segundo o apelo do Presidente Juncker no seu discurso de 2017 sobre o estado da União. A eficiência também integra as áreas que devem ser melhoradas ao nível da Contratação Pública assinaladas no processo do Semestre Europeu.

(4) Por conseguinte, a maximização da eficiência na utilização dos fundos públicos deve ser assegurada e os compradores públicos devem estar em condições de celebrar contratos públicos de acordo com as mais elevadas normas profissionais. Reforçar e apoiar o profissionalismo dos profissionais da Contratação Pública pode ajudar a promover o impacto da Contratação Pública em toda a economia¹⁰⁶.

(5) O objetivo da profissionalização da Contratação Pública é entendido em sentido amplo, de modo a refletir a melhoria geral de toda a gama de conhecimentos e de competências profissionais e a experiência das pessoas que realizam as tarefas ligadas à Contratação Pública ou nelas participam¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento: Um Plano de Investimento para a Europa [COM (2014) 903 final].

¹⁰⁶ O documento de trabalho dos serviços da Comissão (SWD/2015/202) que acompanha a estratégia para o mercado único estimou em mais de 80 mil milhões de EUR os potenciais ganhos económicos decorrentes da resolução de problemas devido à profissionalização

¹⁰⁷ Tal integra todas as vertentes do trabalho dos funcionários responsáveis por concursos envolvidos em qualquer fase do processo de contratação, desde a identificação das necessidades até à gestão de contratos — estejam eles em administrações ou instituições centrais ou descentralizadas, exercendo funções especificamente definidas como relacionadas com os contratos ou simplesmente responsáveis por determinadas tarefas ligadas à Contratação Pública.

Abrange igualmente as ferramentas, o apoio concedido, bem como a estrutura institucional necessárias para realizar o trabalho de forma eficaz e produzir resultados¹⁰⁸. Por conseguinte, uma política eficaz de profissionalização deve basear-se numa abordagem estratégica global em torno de três objetivos complementares: desenvolver a estrutura estratégica adequada à profissionalização: para ter um impacto real; Recursos humanos — melhorar a formação e gestão da carreira dos profissionais no domínio da Contratação Pública: os profissionais no domínio da Contratação Pública e Sistemas — disponibilizar ferramentas e metodologias de apoio à prática profissional em matéria de Contratação Pública.

Esta compilação pretende fornecer aos Estados Membros em geral e em particular aos seus órgãos de decisão, agências reguladoras e entidades adjudicantes, um conjunto de boas práticas correspondentes a cada uma das recomendações destinadas a fomentar a profissionalização na Contratação Pública.

Estas boas práticas foram identificadas e recolhidas em *workshops* sobre o tema, organizados pela Comissão Europeia nos diferentes Estados Membros, entre dezembro de 2016 e junho de 2017.

Apresentam-se a seguir os principais aspetos deste Guia:

1. Estrutura: definir a política global para a profissionalização da Contratação Pública

“Recomendação 1:

*Os Estados-Membros devem desenvolver e aplicar **estratégias a longo prazo para a profissionalização da Contratação Pública**, adaptadas às suas necessidades, aos seus recursos e à sua estrutura administrativa, independentes ou como parte de um conjunto mais vasto de políticas de profissionalização da administração pública. O objetivo é atrair, desenvolver e manter competências, colocar a tónica no desempenho e nos resultados estratégicos, tirando o máximo partido dos instrumentos e das técnicas disponíveis. Essas estratégias deverão:*

¹⁰⁸ A necessidade de desenvolver uma mão-de-obra em matéria de contratos públicos com a capacidade de fornecer uma boa relação preço/qualidade em permanência é também salientado na Recomendação da OCDE de 2015 em matéria de contratos públicos. <https://www.oecd.org/gov/ethics/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-conselho-contratos.pdf>.

- a) *dar resposta a todos os participantes no processo de Contratação Pública e ser desenvolvidas por meio de um **processo inclusivo** a nível nacional, regional e local;*
- b) *ser aplicadas em **coordenação com outras políticas** em todo o setor público;*
- c) ***fazer o levantamento dos desenvolvimentos** noutros Estados-Membros e a nível internacional.”*

A profissionalização dos profissionais da Contratação Pública é, cada vez mais, vista como relevante para garantir que a Contratação Pública seja realizada em conformidade com a regulamentação e com o objetivo de obter a melhor relação qualidade/preço. A profissionalização consiste assim em aumentar a capacidade administrativa de uma determinada organização, dotando o seu pessoal dos conhecimentos e competências exigidos para desempenhar as suas funções. Assim, devem as pessoas afetas à Contratação Pública dispor de ferramentas e conhecimentos adequados para realizar os procedimentos de contratação e celebrar contratos de forma eficiente, de modo a garantir a sustentabilidade dos bens, serviços e obras adjudicados, contribuindo também para a execução global da política de Contratação Pública.

Uma estratégia de profissionalização deverá abordar os seguintes elementos (vem precisamente ao encontro do conteúdo da Recomendação da UE):

- 1) estrutura: diz respeito à atribuição clara de responsabilidades e tarefas às instituições, ou melhor, a nível de departamentos ou unidades dentro destas instituições;
- 2) recursos humanos: dizem respeito à capacidade de especificar tarefas e responsabilidades a nível das descrições de funções, estimar o número necessário de funcionários e as suas qualificações, e colmatar as necessidades de recrutamento;
- 3) sistemas e ferramentas: dizem respeito à disponibilidade de instrumentos, métodos, orientações, manuais, sistemas, procedimentos, formulários, etc...

Por fim, qualquer estratégia de profissionalização deve ter como objetivo a **aproximação dos diferentes intervenientes** envolvidos no domínio da Contratação Pública, compreendendo as partes interessadas dos setores público e privado.

Salientam-se assim algumas boas práticas, que constam do mencionado documento (Coletânea de boas práticas e ferramentas):

1) FRANÇA – ESTRATÉGIA DE PROFISSIONALIZAÇÃO PARA TODOS OS COMPRADORES PÚBLICOS

A fim de melhorar o desenvolvimento e a eficiência das administrações públicas, as autoridades nacionais francesas definiram um quadro jurídico e de recursos humanos para a profissionalização dos compradores públicos.

*Como primeiro passo, a Direção de Aquisições do Estado, isto é, a Direction des Achats de l'Etat (DAE) definiu uma **estratégia de formação** tendo em vista a profissionalização da função de gestão do processo de contratação em serviços e agências estatais. Consequentemente: É disponibilizado um catálogo de cursos de formação aos departamentos de Contratação Pública e formação a fim de organizar a formação dos compradores; Tanto a estratégia como o catálogo são publicados em linha no portal de Contratação Pública da intranet e estão acessíveis a todos os potenciais formandos e os Ministérios foram então convidados a elaborar um **plano de formação em matéria de Contratação Pública** em consonância com a estratégia e a oferta de formação certificada estabelecidas pela Direção de Aquisições do Estado.*

*Além do desenvolvimento de um plano de formação e ferramentas adequadas, a estratégia inclui a **conceção de uma estrutura completa de carreira para os compradores públicos** e dotá-los das ferramentas necessárias para a cooperação, o trabalho em equipa e a partilha de conhecimentos especializados entre os compradores com todos os profissionais da Contratação Pública a fim de criar uma comunidade de práticas e de equipas de projeto.*

A estratégia de profissionalização, destinada em primeiro lugar às administrações centrais e regionais (ministérios e respetivas direções regionais) será alargada a outras entidades da administração pública central (em particular, aos serviços de saúde) e, por último, será desenvolvida para a administração pública descentralizada (autoridades locais e regionais).

www.economie.gouv.fr/dae/formation-et-filiere-achat

Considera-se esta medida da Administração Pública Francesa de extrema importância, uma vez que demonstra uma real preocupação com a questão da profissionalização na área da Contratação

Pública, no selo das entidades públicas. Para além de existir um plano de formação existe uma estratégia na base deste, o que permite que, a prazo, esta formação tenha um resultado efetivo nas pessoas que estão na área e no trabalho que desenvolvem.

2) REDE INTERNACIONAL – REDE MUNDIAL DE CIDADES EM MATÉRIA DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA SUSTENTÁVEL

A Rede Mundial de Cidades em matéria de Contratação Pública sustentável é um grupo de 14 cidades empenhadas em promover uma transição para o consumo e a produção sustentáveis através da execução de contratos públicos sustentáveis e inovadores. Todas as cidades participantes atuam como embaixadoras da Contratação Pública sustentável que conduza a uma sociedade eficiente em termos de recursos, com baixas emissões de carbono e socialmente responsável.

As 14 cidades são: Seul (República da Coreia), Auckland (Nova Zelândia), Budapeste (Hungria), Buenos Aires (Argentina), Cidade do Cabo (África do Sul), Denver (Estados Unidos da América), Gand (Bélgica), Helsínquia (Finlândia), Montreal (Canadá), Oslo (Noruega), Roterdão (Países Baixos), Tshwane (África do Sul), Quezon City (Filipinas) e Varsóvia (Polónia).

Ao introduzir critérios de sustentabilidade, as organizações governamentais estão a gerar vantagens tangíveis para a sociedade, o ambiente e a economia.

As cidades que participam na rede têm dado o bom exemplo a nível mundial no que diz respeito à realização de contratos públicos sustentáveis. Comprometeram-se a definir objetivos ambiciosos e quantificados em matéria de CPS (contratos públicos sustentáveis), a apresentar relatórios sobre os resultados alcançados e a agir como defensoras mundiais e regionais de CPS.

A Rede Mundial de Cidades em matéria de Contratação Pública sustentável está a elaborar uma série de publicações, apresentações e outras ferramentas de interesse para as autoridades públicas, realizando contratos públicos sustentáveis e práticas relacionadas com a Contratação Pública para a inovação.

A ICLEI é a rede de apoio a nível mundial, que conta com mais de mil cidades, vilas e metrópoles que estão a contribuir para um futuro sustentável.

www.glcn-on-sp.org/home

Considera-se que esta rede de cidades mundiais, com a preocupação de promover a contratação pública sustentável e com preocupações sérias nesta matéria, pode constituir a mudança de paradigma na Contratação Pública, a nível mundial. A ideia será introduzir sempre fatores de sustentabilidade no critério de adjudicação, o que atualmente em Portugal, ainda não acontece. Sendo certo que a alteração legislativa que está em marcha tem previsto mais alguns mecanismos para que isso passe a acontecer no nosso País.

Ao nível das ferramentas a Comissão Europeia dispõe de algumas, e salientam-se aqui as seguintes:

3) COMISSÃO EUROPEIA – QUALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – UM CONJUNTO DE FERRAMENTAS PARA PROFISSIONAIS

*A Comissão Europeia publicou o **Conjunto de ferramentas da qualidade da administração pública** destinado a apoiar, orientar e incentivar aqueles que pretendem modernizar as administrações públicas de apoio a sociedades prósperas, justas e resilientes. Serve de referência e recurso, remetendo os leitores para as políticas existentes da UE e para as práticas internacionais, exemplificadas em quase 170 estudos de casos inspiradores.*

O documento cria o cenário para os leitores, estabelece os princípios e valores da boa governação, resume os sete capítulos temáticos (decisões políticas, ética e combate à corrupção, instituições, prestação de serviços, ambiente empresarial, sistemas de justiça e gestão das finanças públicas) e expõe algumas considerações para a gestão do objetivo temático n.º 11 («Reforçar a capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e a eficiência da administração pública») dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).

O Conjunto de Ferramentas está disponível na sua versão integral e resumida, sendo periodicamente atualizado e alargado para abranger novos domínios.

ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/quality-public-administration-toolbox-practitioners

A Administração Pública continua na senda da Qualidade, no exercício das suas funções. Neste sentido a Comissão Europeia publicou um conjunto de ferramentas da qualidade da administração

pública, com o objetivo de fomentar nas administrações públicas dos países membros o objetivo da modernização das suas administrações públicas.

4) COMISSÃO EUROPEIA – BIBLIOTECA ELETRÓNICA DE BOAS PRÁTICAS EM MATÉRIA DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Esta biblioteca eletrónica é um conjunto de soluções e abordagens para melhorar os processos de Contratação Pública.

As boas práticas na biblioteca eletrónica são sobretudo destinadas aos responsáveis políticos da Contratação Pública e aos funcionários públicos envolvidos na projeção e execução de sistemas de Contratação Pública.

A biblioteca eletrónica contém informações descritivas concebidas para informar uma decisão sobre a adoção de boas práticas na legislação e sistemas de Contratação Pública, incluindo: um resumo das boas práticas; descrição do seu impacto nos objetivos de Contratação Pública; fatores fundamentais para o êxito da aplicação das boas práticas; contributos necessários para a realização e estudos de casos.

ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/e-library/

Com esta ferramenta a CE pretende compilar, de modo eletrónico e de fácil acesso, um conjunto de soluções e abordagens no âmbito da Contratação Pública, com vista à melhoria dos processos nesse âmbito, em todos os Estados membros.

“Recomendação 2:

*Os Estados-Membros devem igualmente **incentivar e apoiar as autoridades/entidades adjudicantes** na aplicação das estratégias nacionais de profissionalização, no desenvolvimento de iniciativas de profissionalização, bem como de estruturas estratégicas adequadas, e na cooperação para uma Contratação Pública mais coordenada, eficiente e estratégica baseada, entre outras:*

- a) Numa maior **cooperação** entre os serviços competentes e entre as autoridades/entidades adjudicantes; e
- b) Nos conhecimentos **especializados** das instituições de formação, centrais de compras e organizações profissionais orientadas para a Contratação Pública.”

No que diz respeito a boas práticas neste âmbito, destaca-se a seguinte:

5) ÁUSTRIA – APOIO PARA A CONTRATAÇÃO PÚBLICA INOVADORA E SUSTENTÁVEL

A Bundesbeschaffung (BBG), a central de compras que opera sob a égide do Ministério Federal das Finanças, criou um **centro de competências em matéria de Contratação Pública** com uma equipa específica para prestar aconselhamento jurídico às autoridades/entidades adjudicantes. Para este efeito, coopera com o Procurador-Geral Federal e a Chancelaria Federal.

Além disso, a BBG opera o **serviço IÖB**, criado em 2013 como uma empresa em fase de arranque e um centro de coordenação para a promoção de contratos públicos para a inovação na Áustria. O IÖB oferece formação e divulga informações sobre contratos pré-comerciais (PCP) e contratos públicos para a inovação (PPI). Em cooperação com a Academia de Administração Federal, o centro de serviços IÖB organiza regularmente seminários destinados a sensibilizar os decisores e profissionais da Contratação Pública acerca dos benefícios dos contratos públicos inovadores e sustentáveis.

www.ioeb.at/

Esta boa prática incide também, como outras, na questão da Contratação Pública sustentável. Esta começa a ser uma preocupação transversal aos Estados Membros, bem como a nível mundial, como já se viu acima. Desta vez trata-se de um Centro de Competências, criado pelo Governo da Áustria, que presta aconselhamento jurídico às entidades adjudicantes. Pois, sendo esta matéria muito específica, na área jurídica, por vezes os juristas de cada entidade poderão não estar dotados de conhecimentos suficientes para tratar as questões que surgem neste âmbito.

2. Recursos Humanos: Melhoria da formação e gestão de carreiras de profissionais da Contratação Pública

“Recomendação 3:

Os Estados – Membros devem identificar e definir a base de referência dos conhecimentos e das competências em que qualquer profissional afeto à Contratação Pública deve ser formado e possuir, tendo em conta o carácter multidisciplinar dos projetos de Contratação Pública, tanto para os funcionários afetos a este domínio como para as correspondentes funções e ainda em relação aos juízes e auditores, por exemplo:

- a) **Quadro de conhecimentos e competências que permitam apoiar** os processos de recrutamento e de gestão das carreiras e a conceção de programas de formação; e*
- b) Um **quadro de competências comum** para a contratação pública, a nível europeu.”*

A Boa Prática que se destaca neste caso é a seguinte:

6) REINO UNIDO – QUADRO DE APTIDÕES COMERCIAIS E COMPETÊNCIAS ABRANGENDO A PRÉ-COMERCIALIZAÇÃO, O APROVISIONAMENTO E A ADJUDICAÇÃO PÓS-CONTRATO

*O **quadro de aptidões comerciais e competências**, desenvolvido pelo Crown Commercial Service (CCS), fornece em detalhe um conjunto abrangente de competências que os profissionais da Contratação Pública devem adquirir durante a sua carreira profissional.*

*O quadro de competências abrange três áreas principais: **Aprovisionamento**, como por exemplo, a política de Contratação Pública e o quadro regulamentar da UE em matéria de contratos públicos, processo organizacional específico, recurso de projetos de contratos públicos, participação no mercado pré-contratação, execução da estratégia de aprovisionamento eletrónico; **Gestão de contratos e fornecedores**, incluindo a transição para a gestão de contratos e relações com fornecedores, administração de contratos, gestão do desempenho e de relações, saída e recontração/ encerramento e **Gestão de categorias**, incluindo o conhecimento de princípios e*

processos, *iniciação de um processo de gestão de categorias, desenvolvimento e execução da estratégia, manutenção e melhoria da categoria.*

O quadro de competências faz parte de uma política mais abrangente que visa melhorar as capacidades de todos os serviços públicos, com vários quadros para diferentes profissões (quadro de competências da função pública, etc..) e é complementado com uma série de 25 redes profissionais (para a Contratação Pública, as finanças, a comunicação, as TI, o planeamento, etc...). É igualmente complementado por um programa de graduação e um programa de aprendizagem.

www.gov.uk/government/organisations/crown-commercial-service e

<https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service-procurement-profession/about>

O Reino Unido segue uma política abrangente de melhoria das capacidades de todos os serviços públicos e, ao nível da Contratação Pública, foi criado um quadro de aptidões e competências para os profissionais desta área. Estas competências situam-se a três níveis: Aprovisionamento, Gestão de Contratos e Fornecedores e Gestão de Categorias.

“Recomendação 4:

*Os Estados-Membros devem **desenvolver programas de formação adequados – iniciais e ao longo da vida** – com base nos dados e na avaliação das necessidades, bem como em quadros de competências, quando disponíveis, nomeadamente:*

- a) Desenvolvendo e/ou apoiando o desenvolvimento da **oferta de formação inicial**, tanto a nível de licenciatura como a nível de pós-graduação, assim como de outras formações de início de carreira;*
- b) Fornecendo e/ou apoiando uma oferta de **aprendizagem e de formação ao longo da vida** acessível, direcionada e abrangente;*
- c) Multiplicando a oferta de formação por meio de **soluções interativas e inovadoras ou de instrumentos de aprendizagem em linha**, bem como de sistemas de replicação; e*
- d) Retirando benefícios da **cooperação académica e da investigação**, a fim de construir um sólido apoio teórico para encontrar soluções em matéria de Contratação Pública.”*

Os exemplos de Boas Práticas que se destacam, neste caso, são os seguintes:

7) IRLANDA – PROGRAMA DE FORMAÇÃO GO-2-TENDER PARA PME

A InterTradelreland, uma agência do Departamento do Emprego, das Empresas e da Inovação na Irlanda (DJEI) e do Ministério da Economia, presta uma série de serviços a empresas, com o objetivo

de aumentar as oportunidades de crescimento, a inovação e a competitividade. Entre outras tarefas, é reconhecida no mercado por oferecer serviços orientados especificamente para as PME, visando ajudá-las a concorrer nos mercados dos contratos públicos.

O programa de formação Go-2-Tender é um workshop prático de dois dias, projetado para uma audiência de PME, abrangendo os aspetos principais da Contratação Pública, tais como a identificação de oportunidades, a decisão de submeter ou não proposta, bem como a elaboração de propostas de sucesso. Os workshops são realizados por especialistas com experiência em concursos e oradores de organizações de Contratação Pública da administração central. Meio-dia do workshop é dedicado a sessões de aconselhamento. Os participantes podem também inscrever-se num workshop de seguimento. Os workshops são disponibilizados em vários locais, sendo aplicada uma taxa de participação no valor de 100 EUR. Para participar, as empresas devem cumprir uma série de critérios de elegibilidade, tais como estar classificadas como PME, operar nos setores da indústria e do comércio, ter capacidade de demonstrar o seu potencial de exportação, entre outros atributos. Desde que o programa foi introduzido em 2007, mais de 900 empresas concluíram o workshop.

A InterTradelreland também organiza eventos «Meet the Buyer», onde as PME têm a oportunidade de conhecer pessoalmente os compradores do setor público.

Por último, a Agência oferece Perguntas Frequentes, guias, vídeos e apresentações, bem como eventos específicos sobre as tendências emergentes que têm impacto no ambiente de Contratação Pública para as PME.

www.intertradeireland.com/go-2-tender/

Considera-se esta boa prática de extrema importância, uma vez que as PME' s muitas vezes não têm recursos, humanos sobretudo, capacitados para aceder aos mercados dos contratos públicos. Acabando por perder assim boas oportunidades de negócio e perdendo, por essa via, competitividade.

Ainda que algumas ações de apoio tenham alguns custos para as empresas, não são custos elevados, nem incomportáveis, do nosso ponto de vista.

A outra iniciativa deste programa permite conhecer pessoalmente o comprador (*Meet the buyer*), o que se pode revelar importante, uma vez que a questão presencial, de conhecer pessoalmente os interlocutores nas entidades públicas, pode ser importante, sobretudo para as PME's, que estão ainda habituadas a um meio mais pequeno e mais restrito de contactos e de conhecimentos.

8) FRANÇA – PROGRAMAS DE FORMAÇÃO PARA APRENDIZAGEM À DISTÂNCIA

A Direção de Aquisições do Estado (*Direction des Achats de l'Etat – DAE*) desenvolveu vários programas de formação para a aprendizagem à distância: **Formação clássica em linha ORME**: formação para aprendizagem em linha sobre os elementos fundamentais dos contratos públicos e as ferramentas de desmaterialização para a elaboração de Concursos Públicos e **Formação MOOC**: inovadora e mais acessível, especificamente para obras públicas: 15 módulos de vídeos breves sobre políticas imobiliárias (estratégias de aquisição, poder de aquisição, negociações, medição/cálculo de ganhos económicos e normas europeias e nacionais). O projeto será alargado em função do sucesso dos primeiros módulos.

www.economie.gouv.fr/dae

No mundo atual e com as circunstâncias em que agora vivemos de pandemia mundial provocada pelo Covid 19 (quando se conclui o presente trabalho) faz cada vez mais sentido a aprendizagem à distância.

Hoje, entidades públicas e privadas, nomeadamente na área da formação, promovem o *e-learning* e o *b-learning*, com sessões síncronas e assíncronas de aprendizagem, para permitir que as aprendizagens se façam mesmo em condições em que não é possível a formação presencial. Reconhece-se também já, que este tipo de formação promove a autonomia, o autoestudo, aumentado a motivação e estimulando os formandos com novas técnicas e ferramentas, nomeadamente ao nível de *gaming*, audiovisuais, entre outros recursos digitais.

Assim, e neste caso, o Governo Francês, desenvolveu programas de formação para aprendizagem à distância, para a área das aquisições, visando dotar os funcionários desta área das ferramentas necessárias para desmaterializar a Contratação Pública, dando também conhecimento de práticas inovadoras e acessíveis.

Ao nível de Ferramentas da Comissão Europeia, salienta-se a seguinte:

9) SIGMA¹⁰⁹ – SISTEMA DE FORMAÇÃO EM CONTRATOS PÚBLICOS PARA ESTUDANTES E FORMADORES

Conforme solicitado pela Comissão Europeia, o SIGMA preparou em 2010 materiais de formação abrangentes para profissionais da Contratação Pública nos países candidatos e potenciais candidatos à UE (Instrumento de Assistência de Pré-Adesão IPA).

O projeto inclui: Manual de formação para estudantes e formadores (publicado pelo SIGMA em 2010, revisto em 2015); Apoio para a realização do programa de formação nos países que beneficiam do IPA (levado à prática por um projeto regional de assistência técnica financiado pela UE em 2010-2012); O manual de formação foi concebido com base nas diretivas da UE em matéria de contratos públicos e nas boas práticas dos Estados-Membros da UE: fornece várias ferramentas (estudos de casos, exercícios, testes) a utilizar nas sessões de formação; é acompanhado de instruções metodológicas detalhadas para os formadores; segue a cronologia de todo o processo de Contratação Pública e é organizado em torno de tópicos que constituem as práticas diárias dos funcionários da Contratação Pública e contém um módulo para os operadores económicos.

O pacote de formação está dividido em duas partes: Pack do estudante: materiais de formação principais (narrativa, exercícios, quadro jurídico, questões de autoteste) e Pack do formador: recursos adicionais para formadores (respostas aos exercícios e às questões, folhetos, diapositivos, instruções pedagógicas).

www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm

¹⁰⁹ O SIGMA (Apoio à melhoria da governança e gestão) é uma iniciativa conjunta da OCDE e da União Europeia. O seu principal objetivo é fortalecer as bases para uma melhor governação pública.

Este site dispõe de múltiplos recursos, manuais, etc., nas várias fases e/ou subáreas da Contratação Pública, como por exemplo: preparação de compras e gestão de contratos. Estes manuais estão já adaptados às novas diretivas de 2014.

“Recomendação 5:

*Os Estados-Membros devem ainda incentivar e apoiar as autoridades/entidades adjudicantes a adotarem **uma boa gestão dos recursos humanos e sistemas de planeamento de carreiras e motivacionais especificamente vocacionados para as funções da Contratação Pública** com vista a atrair e manter pessoal qualificado no domínio da Contratação Pública e a incentivar os profissionais a assegurar uma melhor qualidade e uma abordagem mais estratégica na Contratação Pública, através, nomeadamente, de:*

- a) **Regimes de certificação e/ou de reconhecimento** que identifiquem e recompensem adequadamente as funções no domínio da Contratação Pública;*
- b) **Estruturas de carreira, incentivos institucionais** e apoio político que permitam melhores resultados; e*
- c) **Prémios de excelência para promover boas práticas em áreas como a Contratação Pública responsável em matéria ambiental, social e de inovação ou o combate à corrupção.**”*

No âmbito desta recomendação, dá-se destaque à seguinte Boa Prática:

10) ESCÓCIA – PROGRAMA «PROCUREMENT PEOPLE OF TOMORROW»

O programa **«Procurement People of Tomorrow»** (PPoT) foi lançado pelo Governo da Escócia em 2012 para fazer face à escassez de competências no setor e desenvolver o talento comercial e em matéria de Contratação Pública, **apoando o emprego dos jovens e a sensibilização para a Contratação Pública como uma carreira de eleição.**

Nesse sentido, o Governo escocês está a trabalhar **em parceria com o setor privado e o setor público**, por exemplo, com a agência Skills Development Scotland, o City of Glasgow College e o Chartered Institute of Procurement and Supply (CIPS).

O programa inclui: a colaboração com as escolas, colégios e universidades; a criação e assistência a percursos de inserção profissional e académica, incluindo os novos programas «Modern Apprenticeship» (estágios) e o incentivo do setor tendo em vista a criação de oportunidades para os jovens.

*O relatório sobre o **Developing Scotland's Young Workforce (Desenvolvimento dos Trabalhadores Jovens da Escócia)**, publicado em 2014, contém várias recomendações sobre a forma de promover o ensino profissional e a formação de qualidade.*

Até à data, a iniciativa revelou ser bem-sucedida e tem sido executada de diferentes formas, envolvendo várias instituições de ensino e setores em toda a Escócia.

www.gov.scot/Topics/Government/Procurement/Capability/proccpploftomo2014

<http://www.gov.scot/Topics/Education/developingtheyoungworkforce>

Entendeu-se destacar esta boa prática, pela forma inovadora como se aborda a questão da profissionalização, neste caso pelo governo da Escócia: tornar aliciante a carreira da contratação pública, sobretudo para jovens estudantes. Esta é uma perspetiva totalmente diferente daquilo que é habitual de abordar esta temática. A intervenção é feita nas escolas e universidades e desde esse nível se introduzem percursos de inserção profissional, com o objetivo de atrair e despertar os jovens para esta temática e via profissional.

3. Ferramentas e metodologias para apoiar a prática de contratação profissional

“Recomendação 6:

*Os Estados-Membros devem incentivar e apoiar o **desenvolvimento e a utilização de ferramentas de TI acessíveis** que possam simplificar e melhorar o funcionamento dos sistemas de contratação, por exemplo:*

*a) Permitindo o acesso a informações por meio da criação de **portais em linha únicos**;*

- b) Desenvolvendo **ferramentas de TI com formação correspondente**, (por exemplo, para economias de escala, eficiência energética ou trabalho em equipa), ou apoiando as soluções correspondentes orientadas para os mercados; e
- c) Promovendo uma abordagem estratégica da digitalização por meio da promoção da **normalização, partilha, reutilização e interoperabilidade dos produtos e serviços**, nomeadamente através do recurso a soluções de TI disponíveis a nível da UE, bem como contribuindo para a criação de instrumentos, tais como um catálogo em linha de normas TIC em matéria de contratação.”

Neste âmbito Portugal aparece no documento em análise, acima referido, com dois exemplos de Boas Práticas:

11) PORTUGAL – CONTRATAÇÃO PÚBLICA ELETRÓNICA COM VISTA A UMA CONTRATAÇÃO MAIS EFICIENTE

Portugal proclama desde 2008 a utilização da Contratação Pública eletrónica como forma de se envolver numa Contratação Pública mais eficiente e económica. A eSPap, a entidade estatal central de aquisições do Estado, tem vindo a utilizar a Contratação Pública eletrónica como forma de assegurar uma boa gestão de contratos e uma melhor avaliação das necessidades das entidades adjudicantes. Como resultado, Portugal foi o primeiro Estado-Membro a tornar a contratação eletrónica obrigatória em 2009 e, desde então, os serviços de contratação eletrónica cobrem toda a cadeia de valor das contratações.

Em 2007, em resultado de um ambicioso programa de reestruturação destinado à administração central, foi criado o Sistema Nacional da Contratação Pública e a Agência Nacional da Contratação Pública – a antecessora da eSPap. O novo sistema centralizado de contratação constituía a pedra angular de uma nova estratégia destinada à profissionalização dos contratos públicos, garantindo a avaliação adequada das necessidades das entidades adjudicantes, bem como a adequada gestão dos contratos.

A aplicação desta estratégia baseava-se em várias ações centrando-se em diferentes aspetos da contratação eletrónica, tais como: a criação de uma plataforma interoperável de concursos

eletrónicos; o desenvolvimento de um catálogo eletrónico com produtos e serviços normalizados, a agregação da procura por meio de acordos-quadro; o incentivo ao lançamento da contratação eletrónica «do princípio ao fim» (desde o aprovisionamento ao pagamento eletrónico); a criação de um sistema de informação de gestão para a melhoria da recolha de dados e a formação dos profissionais da Contratação Pública sobre as inovações do novo sistema e ferramentas.

Entre os benefícios provenientes da aplicação da estratégia nacional de contratação eletrónica, a eSPap identificou: 1) Ganhos na eficiência e na otimização da gestão de contratos; 2) Arquitetura de política empresarial melhorada globalmente; 3) Transição para um modelo mais estratégico de tomada de decisão; e 4) Transparência e integridade otimizadas.

Além disso a transição exigiu:

- 1) Um investimento inicial elevado em sistemas e ferramentas informáticas interoperáveis;*
- 2) Formação adequada para os utilizadores finais dessas ferramentas;*
- 3) Avaliação exaustiva das necessidades a satisfazer com a aplicação das novas soluções de contratação eletrónica; e, o mais importante;*
- 4) Uma mudança cultural/de mentalidades quer por parte dos gestores quer dos utilizadores finais.*

www.espap.pt/en/Pages/Home.aspx

Portugal, tendo sido o primeiro Estado-Membro a tornar a contratação eletrónica obrigatória em 2009 e, desde então, os serviços de contratação eletrónica cobrem toda a cadeia de valor das contratações. A ferramenta ESPAP (Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública) permite agregar as necessidades das entidades públicas e centralizar a sua aquisição, otimizando os recursos à disposição do Estado, financeiros e humanos.

12) PORTUGAL – INTEROPERABILIDADE DO PORTAL BASE COM PLATAFORMAS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA ELETRÓNICA

A Contratação Pública eletrónica em Portugal está altamente desenvolvida e apresenta um nível de adoção elevado devido aos esforços concertados e envidados pelo Governo português desde 2008

para desenvolver uma infraestrutura nacional global de Contratação Pública eletrónica. O Código dos Contratos Públicos português (CCP) de 2008 estabeleceu o enquadramento para que todos os contratos fossem adjudicados por meios eletrónicos.

A Contratação Pública eletrónica em Portugal diverge dos seus pares da UE porque o seu sistema assenta exclusivamente em plataformas de contratação eletrónica geridas por entidades privadas, que competem entre si para oferecer serviços de contratação eletrónica às autoridades/entidades adjudicantes. Atualmente existem cinco¹¹⁰ plataformas de contratação eletrónica certificadas pelo Centro de Gestão da Rede Informática do Governo («CEGER»). Estas plataformas estão ligadas ao portal central de registo de contratos públicos de nome BASE.

O registo de contratos BASE foi lançado em 30 de julho de 2008 e é gerido pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC). Funciona como ponto único de acesso para os contratos públicos, centraliza e regista informações sobre procedimentos de contratação realizados através das diferentes plataformas de contratação eletrónica e sobre a execução dos contratos. Por estar ligado a todas as plataformas de Contratação Pública eletrónica, o portal BASE recebe informações da fase de pré-adjudicação e de pós-adjudicação dos contratos. A informação recolhida e publicada no portal inclui, assim, anúncios de concursos, apresentação de propostas, recibos e avaliações de propostas e informações sobre a execução dos contratos.

Os principais benefícios da interoperabilidade entre o portal BASE e as cinco plataformas de contratação eletrónica incluem: procedimentos mais eficazes, eficientes e transparentes; acessibilidade a todos os procedimentos a qualquer momento e a partir de qualquer local; um registo das opções de compra, o que facilita a previsão das despesas e custos futuros e racionalização dos procedimentos da administração pública.

Portugal prevê aumentar a interoperabilidade entre os seus sistemas de informação da administração pública por meio da criação de uma plataforma nacional de fornecedores públicos. Esta plataforma será desenvolvida pelo IMPIC e utilizará a interoperabilidade disponível na Agência para a Modernização Administrativa (AMA) e em outros serviços públicos. A plataforma servirá para registar mais atributos dos fornecedores, dado que estará ligada à autoridade tributária, à segurança social e

¹¹⁰ Acingov; Vortalgov; Anogov; Saphetygov e Compras PT.

aos registos judiciais. As informações sobre os fornecedores serão ainda armazenadas num registo central de documentos relativos a contratações, permitindo assim respeitar o «princípio de uma única vez». Os benefícios expectáveis do aumento da interoperabilidade em Portugal incluem a funcionalidade do preenchimento automático das candidaturas de Contratação Pública, através das plataformas de contratação eletrónica, da verificação de informações sobre os concorrentes e da verificação da conformidade dos vencedores com o cumprimento dos requisitos de elegibilidade.

www.base.gov.pt/Base/pt/Homepage

Tendo em conta que Portugal foi pioneiro na contratação pública eletrónica, no mercado europeu, deu já passos firmes na consolidação de conhecimentos e da definição de estratégias de Contratação Pública eletrónica. As empresas fornecedoras estão também a adaptar-se a esta nova realidade e cada vez mais, este não é um impedimento para competirem no mercado da Contratação Pública.

Ao nível de Ferramentas da Comissão Europeia, salienta-se a seguinte:

13) CENTRO DE COMÉRCIO INTERNACIONAL – MAPA DE CONTRATOS PÚBLICOS – PROMOÇÃO DA ACESSIBILIDADE DAS PME E MULHERES AOS CONTRATOS PÚBLICOS.

O mercado dos contratos públicos é enorme e obter informações sobre Concursos Públicos pode ser difícil e dispendioso, em especial nos países em desenvolvimento.

O Mapa de Contratos Públicos foi lançado em 2015 pelo Centro de Comércio Internacional (CCI) como instrumento para ajudar as empresas, especialmente as empresas pertencentes a mulheres e as PME a descobrir oportunidades de concursos em todo o mundo e propor contratos públicos com vista a um mercado de contratos públicos mais inclusivo.

*Consiste numa **base de dados gratuita em linha** que pode ser utilizada para pesquisar mais de 150 mil Concursos Públicos publicados pelos países – com informações atualizadas em tempo real. Especifica, entre outros, se o concurso está aberto a nível nacional ou se se trata de concurso internacional e inclui a ligação para aceder e descarregar os documentos originais do concurso.*



Além disso, o Mapa de contratos públicos indica quando os países têm **legislação e políticas preferenciais para fornecedoras e PME**, e apresenta uma visão geral dos **padrões de sustentabilidade** aplicáveis no país em causa para o setor considerado.

<http://procurementmap.intracen.org/>

Esta ferramenta revela a preocupação da Comissão Europeia com as PME's, assim como com a sustentabilidade e é de fácil uso.

O Mapa de Compras fornece informações detalhadas sobre mais de 150.000 Concursos Públicos. Essa ferramenta oferece um caminho para promover o empreendedorismo e procurar novas oportunidades de mercado. Os utilizadores podem identificar facilmente potenciais compradores, através de uma pesquisa intuitiva baseada no país de destino e no setor económico.

"Recomendação 7:

*Os Estados-Membros devem **apoiar e incentivar a integridade, a nível individual e institucional, como parte intrínseca da conduta profissional**, por meio de instrumentos que permitam assegurar a conformidade e a transparência e orientações sobre a prevenção de irregularidades, por exemplo:*

- a) Criação de **códigos éticos**, bem como de estatutos de integridade;*
- b) Utilização de **dados sobre irregularidades** como informação a fim de serem concebidas formações e orientações neste domínio, bem como a promoção da auto reabilitação; e*
- c) Desenvolvimento de **orientações** específicas **para evitar e detetar a fraude e a corrupção**, nomeadamente por meio de canais de denúncia de irregularidades."*

Mais uma vez, o exemplo de Boas Práticas que se realça é o seguinte:

14) REINO UNIDO – SERVIÇOS DE CLIENTE MISTÉRIO

O Serviço de Cliente Mistério foi lançado em 2011 como parte de uma série de medidas destinadas a melhorar e a facilitar a participação das PME na Contratação Pública. O objetivo deste serviço é oferecer aos fornecedores de contratos públicos um canal estruturado a nível central a que os operadores económicos possam recorrer para informar sobre a qualidade das práticas das entidades

adjudicantes e debater as questões que possam ter vivido aquando da sua participação num procedimento de contratação.

Em especial o Serviço de Cliente Mistério ajuda a detetar práticas não favoráveis para as PME, apresenta recomendações às autoridades/entidades adjudicantes e monitoriza a sua execução.

*Para além de sensibilizar as autoridades adjudicantes fazendo recomendações, o serviço procede a **controles no local** para verificar se uma autoridade adjudicante que anteriormente foi objeto de investigação está a aplicar corretamente as medidas recomendadas. O Serviço de Cliente Mistério verifica também proactivamente se as autoridades adjudicantes utilizam práticas conformes as várias notas sobre política de contratos públicos redigidas pelo Crown Commercial Service e que visam facilitar a participação das PME nos processos de contratação.*

Para utilizar o Serviço de Cliente Mistério, um operador económico tem que enviar um pedido que é, em primeiro lugar, analisado pela equipa do Cliente Mistério. Se o pedido for considerado elegível, constitui um caso que será objeto de inquérito. Uma vez iniciada a investigação e dependendo da gravidade do caso, e se o caso está localizado a nível central ou local, o serviço prestará ajuda no prazo de dois ou três meses.

Os resultados dos casos investigados são avaliados e publicados na página Web do Serviço de Cliente Mistério. Desde o seu primeiro ano de funcionamento, 2013 e 2014 foram os anos em que o serviço recebeu o maior número de casos. Desde então, o serviço sofreu uma redução do número de casos. Isto que poderá indicar que as autoridades adjudicantes estão a mudar as suas práticas atuais para com os operadores económicos e estão a utilizar práticas mais favoráveis para as PME.

www.gov.uk/government/publications/mystery-shopper-scope-and-remit

Este serviço foi já renomeado para Serviço de Revisão de Compras Públicas. O Serviço de Revisão de Compras Públicas permite a fornecedores do Estado e a potenciais fornecedores do Estado, colocarem preocupações, de modo anónimo, sobre práticas de compras públicas potencialmente incorretas.

Uma das Ferramentas que a Comissão Europeia disponibiliza, neste âmbito, é a seguinte:

15) COMISSÃO EUROPEIA – PROJETO HORIZONTE 2020 – DIGIWHIST: DENUNCIANTES DE IRREGULARIDADES DIGITAIS

*DIGIWHIST é um projeto financiado pelo Programa da UE Horizonte 2020 que reúne seis institutos de investigação europeus com a finalidade de **capacitar a sociedade para lutar contra a corrupção e melhorar a eficiência da Contratação Pública**.*

*O principal objetivo do projeto consiste em combinar: o fornecimento de **dados sobre as despesas públicas** em matéria de Contratação Pública; **indicadores** de governação que medem a transparência, os riscos de corrupção e a qualidade administrativa e um procedimento de **monitorização** que **facilite o feedback dos cidadãos** por meio da criação de **portais Web e aplicações móveis** interativas que permitam o acesso a dados e o envio de relatórios de denunciante de irregularidades e pedidos de liberdade de informação.*

A esse respeito, o projeto irá, de forma sistemática, recolher, analisar e divulgar informações sobre a Contratação Pública, também com o objetivo de identificar vulnerabilidades sistémicas nas legislações e sua aplicação em toda a Europa

*Através do DIGIWHIST os cidadãos poderão, por exemplo, informar-se sobre a má qualidade das obras públicas, identificando imediatamente o contrato público correspondente (usando, por exemplo, a geo- localização), a empresa de construção e o montante de dinheiros públicos envolvidos. Terão também a capacidade de tirar uma fotografia das obras em causa e anexá-la ao perfil de um contrato ou organização. Esta possibilidade aumentará a **responsabilização** e a **transparência** das administrações públicas em todos os países da UE e nalguns países vizinhos. O projeto será executado simultaneamente em 35 jurisdições e deverá estar operacional no final de 2017.*

<http://digiwhist.eu/>

O denunciante digital (DIGIWHIST) visa a transparência fiscal, avaliação de riscos e impacto das políticas de boa governança avaliadas. Os recursos são variados, desde uma lista de redes que trabalham em contratos públicos e prestação de contas do governo na Europa, variando de profissionais de políticas a redes académicas, com conferências e publicações regulares; uma visão sucinta, bem como detalhes e links elaborados da legislação nacional e da UE em matéria de contratos públicos a partir de 2015, entre outros aspetos.

“Recomendação 8:

*Os Estados-Membros devem fornecer orientações tendo em vista, por um lado, conferir **segurança jurídica** sobre a legislação ou os requisitos nacionais e da UE ou sobre os requisitos decorrentes de obrigações internacionais da UE e, por outro lado, **facilitar e promover uma reflexão estratégica**, uma apreciação comercial e um processo decisório informado/inteligente, por exemplo:*

- a) **Materiais de orientação específica, manuais metodológicos e repositórios de boas práticas e dos erros mais frequentes**, que sejam atualizados, de fácil utilização e facilmente acessíveis, baseados na experiência dos profissionais; e*
- b) **Modelos normalizados e ferramentas** para vários procedimentos, como os critérios para a Contratação Pública em matéria ambiental.”*

Salienta-se a seguinte Boa Prática, nesta área:

16) PAÍSES BAIXOS – RESUMO DA JURISPRUDÊNCIA

*O sítio Web do Centro Especializado de Contratos Públicos dos Países Baixos PIANOo constitui o principal repositório em linha da jurisprudência sobre Contratação Pública nos Países Baixos. Especificamente, o PIANOo publica uma coletânea de jurisprudência a nível nacional e da UE em matéria de contratação, bem como um resumo semanal das decisões de contratação, estando ambos disponíveis **gratuitamente**. O PIANOo oferece o resumo semanal da jurisprudência desde 2011, para além das informações sobre a legislação e da secção de Perguntas e Respostas.*

*A **coletânea de jurisprudência** está organizada por temas e contém recomendações passo-a-passo para cada fase do ciclo de contratação. Por exemplo, a fase de preparação do concurso é subdividida nos seus principais subtemas, contendo recomendações fundamentais para os profissionais com base na jurisprudência pertinente.*

*O PIANOo também publica no seu sítio Web um **resumo semanal de jurisprudência** preparado pelo Instituto para a Lei da Construção (ILC). Esta compilação semanal contém uma análise dos acórdãos do Tribunal de Justiça da UE e dos tribunais nacionais neerlandeses. O PIANOo paga uma taxa anual ao ILC (Instituto para a Lei da Construção) por este serviço.*

Tanto a coletânea de jurisprudência como o resumo semanal dos acórdãos oferecem uma visão geral atualizada e uma interpretação útil da legislação considerada importante pelos profissionais da contratação para os ajudar na interpretação das regras em matéria de concursos em prática. O sítio Web mantém um tráfego constante, tendo sido superior a 60 mil o número de visualizações da página em 2016.

www.pianoo.nl/regelgeving/jurisprudentie/jurisprudentieoverzicht

www.pianoo.nl/regelgeving/jurisprudentie/wekelijks-samenvattingen-jurisprudentie

O PIANOo, Centro de Especialização em Compras do Ministério de Assuntos Económicos e Clima, oferece informações, conselhos, ferramentas e dicas práticas para qualquer pessoa envolvida no setor público na aquisição de bens e serviços, bem como das Empreitadas de obras públicas. As decisões orientadoras do Tribunal de Justiça da UE, do Supremo Tribunal e de outros tribunais são coletadas pelo PIANOo e depois classificadas de acordo com os tópicos do processo de licitação. Podem ser encontradas nesses diferentes tópicos, instruções importantes para vários tópicos.

A Comissão Europeia disponibiliza, entre outras, a seguinte Ferramenta:

17) COMISSÃO EUROPEIA – FERRAMENTAS DE ORIENTAÇÃO PARA PROMOVER A CONTRATAÇÃO PÚBLICA RESPONSÁVEL EM MATÉRIA AMBIENTAL E SOCIAL

*No que diz respeito aos **Contratos Públicos Ecológicos (CPE)**, a Comissão Europeia desenvolveu várias ferramentas para prestar apoio à autoridades adjudicantes que pretendem reduzir o impacto ambiental das suas decisões de aquisição e promover a passagem para uma economia circular, desde critérios facultativos da UE em matéria de Contratação Pública ecológica para grupos prioritários de produtos, a documentos de orientação para um serviço de assistência e a uma coletânea de casos de boas práticas em matéria de CPE.*

*Do mesmo modo, no que diz respeito aos **Contratos Públicos Socialmente Responsáveis (CPSR)**, a Comissão Europeia desenvolveu um guia a fim de: (a) Sensibilizar as autoridades adjudicantes relativamente aos benefícios de escolher bens, obras e serviços que cumprem objetivos sociais; e (b) Explicar as possibilidades oferecidas pelo atual quadro jurídico da UE para atender a considerações*

sociais na adjudicação dos contratos públicos. Embora o Manual «Comprar Ecológico» tenha sido atualizado em 2016, o Manual «Compra Social» está ainda em processo de atualização.

Manual «Comprar Ecológico»: http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm

Critérios da UE em matéria de CPE: http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

Exemplos de boas práticas em matéria de CPE:

http://ec.europa.eu/environment/gpp/case_group_en.htm

Compra social: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=978>

Mais uma vez, a ir ao encontro das preocupações ambientais e de sustentabilidade, a CE disponibiliza uma série de ferramentas que visam tornar a Contratação Pública mais responsável, social e ambientalmente. Em abril de 2016, a Comissão Europeia publicou uma versão totalmente revisada do *Buying Green!* - Um manual sobre contratos públicos ecológicos. O Manual é o principal documento de orientação da Comissão Europeia para ajudar as autoridades públicas a comprar bens e serviços com menor impacto ambiental. É também uma referência útil para os que formulam políticas e empresas que respondem a propostas ecológicas.

“Recomendação 9:

Os Estados-Membros devem promover o intercâmbio de boas práticas e prestar apoio a profissionais de modo a garantir procedimentos de Contratação Pública profissionais, um trabalho de cooperação e a transmissão de conhecimentos, nomeadamente:

- a) A prestação de assistência técnica por meio de **serviços de assistência**, reativos, linhas diretas e/ou serviços de correio eletrónico;*
- b) A organização de seminários e workshops para **partilhar** novos desenvolvimentos jurídicos, prioridades políticas e **boas práticas**; e*
- c) O incentivo às **comunidades de práticas** por meio de fóruns em linha e redes sociais profissionais.”*

O último exemplo de Boa Prática, que aqui se destaca, é o seguinte:

18) FÓRUM DOS CONTRATOS PÚBLICOS E PLATAFORMA DE INOVAÇÃO PARA CONTRATOS PÚBLICOS

O Fórum dos Contratos Públicos faz parte da Plataforma de Inovação para Contratos Públicos, um núcleo em linha que reúne toda a informação relacionada com a Contratação Pública de inovação. É o ponto de partida para as autoridades públicas, adjudicadores, decisores políticos, investigadores e outras partes interessadas que trabalham nesta área descobrirem as especificidades da PPI.

O Fórum dos Contratos Públicos faz parte da plataforma que dá às partes interessadas a oportunidade de trocarem experiências, estabelecerem relações e de colaborarem umas com as outras. Este fórum reúne ainda, num Centro de Recursos, diversas publicações e orientação sobre vários aspetos dos contratos públicos.

O Fórum dos Contratos Públicos é cofinanciado pela DG GROW no âmbito do programa CIP da União Europeia (o CIP-EIP faz parte do Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (CIP) da Comissão Europeia dedicado ao Programa para a Inovação e Empreendedorismo (EIP)). É gerido pelo Secretariado Europeu do ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, como parte do projeto da Plataforma de Inovação para Contratos Públicos financiado pela DG GROW – Comissão Europeia. Os outros parceiros são o PIANOo – o Centro Especializado de Contratos Públicos neerlandês, o Centro Regional do Ambiente (CRA) para a Europa Central e Oriental e a iWT – a Agência flamenga para a Inovação pela Ciência e Tecnologia.

<https://procurement-forum.eu/>

<http://www.innovation-procurement.org/>

A palavra de ordem desta Boa Prática é “Inovação”. A Plataforma de Compras para Inovação é o ponto de partida para autoridades públicas, compradores, formuladores de políticas, pesquisadores e outras partes interessadas que trabalham nesta área. Este Fórum de Compras é a parte dessa plataforma que oferece às partes interessadas a hipótese de trocarem informação, contactarem entre si e colaborarem.

A última Ferramenta da Comissão Europeia, que aqui se destaca é a seguinte:

19) O BANCO MUNDIAL – O GUIA «A ARTE DO INTERCÂMBIO DE CONHECIMENTOS»

O guia «A arte do intercâmbio de conhecimentos» («The Art of Knowledge Exchange») apresenta uma abordagem abrangente da partilha das boas práticas; esta metodologia propôs um roteiro a ser seguido pelos funcionários públicos incumbidos de identificar e transpor as boas práticas:

Passo 1: Fixar o intercâmbio de conhecimentos:

(1) Chegar a um acordo relativamente ao objetivo, (2) identificar os principais desafios, (3) determinar o objetivo de mudança

Passo 2: Definir o intercâmbio de conhecimentos:

(1) Identificar os grupos de pessoas necessárias, (2) determinar os resultados intercalares, (3) identificar os prestadores de conhecimentos e experiência

Passo 3: Conceber e desenvolver o intercâmbio de conhecimentos:

(1) Selecionar os participantes, (2) verificar o objetivo de mudança e os resultados desejados, (3) organizar a equipa de conceção e prestação, (4) montar a iniciativa através da combinação de instrumentos de aprendizagem, atividades e modos de prestação diferentes

Passo 4: realizar o intercâmbio de conhecimentos:

(1) Orientar os participantes ao longo da sua experiência de aprendizagem, (2) orquestrar o compromisso e desenvolver relações (3) documentar de forma sistemática a sua realização e acompanhar os resultados

Passo 5: avaliar e comunicar os resultados:

(1) Sintetizar os dados da execução, (2) avaliar a eficácia através resultados esperados e os inesperados, (3) comunicar os resultados

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17540>

A informação e o conhecimento estão na base da mudança. Dando cumprimento a esta máxima, o Banco Mundial disponibiliza esta ferramenta que designou por “A arte do intercâmbio de conhecimentos”. Esta pretende a troca de conhecimento, ou aprendizagem, sendo esta uma forma poderosa de partilhar, replicar e ampliar o que funciona no desenvolvimento. Os profissionais de desenvolvimento querem aprender com a experiência prática de outras pessoas que passaram por,

ou estão passando por desafios semelhantes. Quando bem feito, a troca de conhecimento pode aumentar a capacidade, a confiança e a convicção de indivíduos e grupos.¹¹¹

9. O que irá mudar, em breve, no CCP

O atual Governo consagrou no seu Programa, no quadro do desenvolvimento de uma política de modernização administrativa, medidas de simplificação da atividade administrativa. Entre estas consta a iniciativa de simplificação dos procedimentos administrativos de Contratação Pública.

Esta proposta de lei está a ser discutida na generalidade na Assembleia da República, na presente data em que se realiza a fase final do presente trabalho (julho 2020).

Destacam-se aqui, a seguir, os aspetos mais relevantes da proposta de lei em apreço:

“A proposta de Lei nº41/XIV/1ª introduz alterações ao Código dos Contratos Públicos (CCP), tendo em vista a agilização de diversos passos procedimentais, na procura da simplificação, desburocratização e flexibilização dos procedimentos de formação dos contratos públicos, o aumento da eficiência da despesa pública e a promoção de um mais efetivo, e menos delongado, acesso àqueles contratos por parte dos operadores económicos.”¹¹²

A acrescentar a outros objetivos da presente lei, pretende-se também promover uma maior e mais adequada integração de ponderações de ordem social e de natureza ambiental nos procedimentos de Contratação Pública, bem como atribuir mais importância à qualificação e à inovação na execução contratual. Pretende-se alcançar tal objetivo através da previsão de condições de execução dos contratos e fatores de avaliação relacionados, nomeadamente, com a sustentabilidade ambiental, com a inovação de processos, produtos ou materiais e a promoção de emprego científico ou qualificado na execução dos contratos e, ainda, com a circularidade, os circuitos curtos de distribuição e a economia local, assegurando simultaneamente a obtenção da melhor relação qualidade-preço.

¹¹¹ "Banco Mundial. 2015. *A arte do intercâmbio de conhecimentos: um guia de planeamento focado em resultados para profissionais de desenvolvimento*, segunda edição atualizada. Washington DC. © Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17540> Licença: CC BY 3.0 IGO.”

¹¹² Proposta de Lei nº41/XIV/1ª – Exposição de Motivos

“Em especial, os Municípios, enquanto entidades adjudicantes, têm um papel importante na implementação da economia circular, no desenvolvimento da economia local e na facilitação do acesso das micro, pequenas e médias empresas ao mercado, cabendo-lhes promover ativamente, nos seus procedimentos pré-contratuais, normas que estimulem a prossecução destes objetivos.”¹¹³

De facto, os Municípios são as entidades que, por excelência, têm um contacto privilegiado com as empresas locais, micro ou pequenas empresas, pela sua proximidade e pelo seu conhecimento do mercado local e que, por motivos óbvios pretendem desenvolver os seus concelhos.

Uma grande inovação neste âmbito é o facto de se dar a possibilidade, nesta proposta de lei, às entidades adjudicantes (para procedimentos para a formação de contratos de valor inferior aos limiares das diretivas) a possibilidade de ser candidato ou concorrente, em a micro, pequenas ou médias empresas e a entidades com sede no território do Município em que se localize a entidade adjudicante, neste último caso se estiver em causa a locação ou aquisição de bens móveis ou a aquisição de serviços de uso corrente.

“Não obstante, os princípios da concorrência, publicidade, transparência, igualdade de tratamento e não-discriminação que regem a Contratação Pública deverão ser sempre respeitados, por forma a garantir as condições de concorrência efetiva. A este propósito, no encalço de acrescentar transparência ao processo adjudicatório, cumpre destacar a introdução da regra de que as entidades convidadas a apresentar proposta, em procedimentos de Consulta Prévia, não podem ser especialmente relacionadas entre si, quer por partilharem representantes legais ou sócios, quer por se encontrarem coligadas por qualquer tipo de relação de sociedades coligadas, fatores que acrescem, no âmbito do procedimento de Consulta Prévia, ao regime geral dos impedimentos.”¹¹⁴

Estabelecem-se ainda, neste diploma, para o regime da Contratação Pública, medidas de simplificação, desburocratização e flexibilização, realçando-se a seguir as mais emblemáticas:

- (i) o estabelecimento da possibilidade da entidade adjudicante optar por incluir ou não, um projeto de execução no caderno de encargos, passando a entidade adjudicante a poder optar pelo lançamento de concursos de conceção-construção, na hipótese de prever a

¹¹³ Proposta de Lei nº41/XIV/1ª – Exposição de Motivos

¹¹⁴ Proposta de Lei nº41/XIV/1ª – Exposição de Motivos

- (ii) elaboração do projeto de execução como um aspeto da execução do contrato a celebrar, com tanto pretendendo-se a eliminação de dispêndios de tempo e de recursos desnecessários por parte da entidade adjudicante, caso esta considere que o mercado está em melhor posição de elaborar um projeto de execução de determinada obra;

No caso acima mencionado, torna-se útil esta possibilidade, sobretudo quando a entidade adjudicante tem escassos recursos técnicos para realizar os referidos projetos de execução.

- (iii) a possibilidade da entidade adjudicante ultrapassar a decisão de exclusão de propostas com preço superior ao preço base, procedendo a uma adjudicação excecional, por motivos de interesse público, com o objetivo de se evitar que à existência de concursos inconclusivos, por apresentação de propostas de valor acima do preço base, se sucedam procedimentos paralisados, com graves impactos de aumento da despesa pública, no intuito de se dar resposta a tais entorpecimentos, sem que, contudo, se admita exceder os limites máximos de autorização de despesa;

Considera-se que esta medida é de uma grande importância e aplicabilidade na prática, uma vez que acontece por vezes a situação mencionada, e assim, sem pôr em causa os princípios basilares da Contratação Pública, consegue-se “salvar” o procedimento, sem necessidade de despender de recursos para o lançar novamente.

- (iv) a possibilidade de, nos casos de incumprimento do cocontratante, havendo cedência da posição contratual ao concorrente sequencialmente classificado no procedimento que deu origem ao contrato (hipótese já prevista na lei), o cessionário poder realizar trabalhos complementares ordenados pelo dono da obra, medida que tem o intuito de não paralisar a realização de trabalhos necessários em virtude do desinteresse do concorrente sequencialmente classificado no procedimento em assumir a posição

contratual do adjudicatário nas condições originais;

- (v) relativamente a contratos que se enquadrem no âmbito da execução de projetos cofinanciados por fundos europeus e da promoção de habitação pública ou de custos controlados, consagra-se a não obrigatoriedade da fundamentação da decisão de contratar se basear numa análise custo/benefício, caso se trate de contratos com valor superior a 5 M€ ou, no caso de parceria para a inovação, a 2,5 M€, no sentido de se promover a simplificação prosseguida.

As medidas especiais de Contratação Pública estão previstas no Capítulo II, do diploma em apreço, nos art.s 2º a 7º, e os mesmos transcrevem-se a seguir:

Art.2.º

Procedimentos pré-contratuais relativos à execução de projetos cofinanciados por fundos europeus

- 1 - *Para a celebração de contratos que tenham por objeto a execução de projetos cofinanciados por fundos europeus, as entidades adjudicantes podem:*
- a) Iniciar procedimentos de Consulta Prévia, com convite a pelo menos cinco entidades, quando o valor do contrato for inferior aos limiares referidos nos n.ºs 2, 3 e 4 do art.474.º do Código dos Contratos Públicos, consoante o caso;*
 - b) Iniciar procedimentos de Ajuste Direto simplificado nos termos do art.128.º do Código dos Contratos Públicos, quando o valor do contrato for igual ou inferior a (euro) 15 000;*
 - c) Reduzir o prazo para apresentação de propostas e candidaturas em Concursos Públicos e concursos limitados por prévia qualificação nos termos do n.º 3 do art.136.º, do n.º 2 do art.174.º e do n.º 5 do art.191.º do Código dos Contratos Públicos, respetivamente, com dispensa da fundamentação prevista nessas disposições.*
- 2 - *Às Consultas Prévias previstas na alínea a) do número anterior não se aplicam as limitações constantes dos n.ºs 2 a 6 do art.113.º do Código dos Contratos Públicos.*
- 3 - *Os procedimentos adotados ao abrigo do presente artigo tramitam através de plataforma eletrónica utilizada pela entidade adjudicante.*

Art.3.º

Procedimentos pré-contratuais em matéria de habitação e descentralização

O disposto no artigo anterior é aplicável, até 31 de dezembro de 2022, à celebração de contratos que tenham por objeto a promoção de habitação pública ou de custos controlados ou a intervenção nos imóveis cuja titularidade e gestão tenha sido transferida para os Municípios no âmbito do processo de descentralização de competências.

Art.4.º

Procedimentos pré-contratuais em matéria de tecnologias de informação e conhecimento

O disposto no art.2.º é aplicável, até 31 de dezembro de 2022, à celebração de contratos que tenham por objeto a aquisição de equipamentos informáticos, a aquisição, renovação, prorrogação ou manutenção de licenças ou serviços de software, a aquisição de serviços de computação ou de armazenamento em cloud, a aquisição de serviços de consultoria ou assessoria e a realização de obras públicas associados a processos de transformação digital.

Art.5.º

Procedimentos pré-contratuais relativos à execução do Programa de Estabilização Económica e Social

O disposto no art.2.º é aplicável à celebração de contratos que tenham por objeto a promoção de intervenções que sejam consideradas, por despacho do membro do Governo responsável pelo setor de atividade sobre que recaia a intervenção em causa, integradas no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho.

Art.6.º

Procedimentos pré-contratuais no âmbito do SGIFR

- 1 - As entidades do SGIFR que também sejam entidades adjudicantes podem iniciar procedimentos de Ajuste Direto ou de Consulta Prévia para a celebração de contratos que tenham por objeto a locação ou a aquisição de bens, a aquisição de serviços ou a realização de empreitadas*

necessárias para a gestão dos combustíveis no âmbito do SGIFR, quando o valor do contrato seja inferior aos limiares referidos nas alíneas a), b) ou c) do n.º 3 ou a) ou b) do n.º 4 do art. 474.º do Código dos Contratos Públicos, consoante o caso.

- 2 - Para efeitos do número anterior não se aplicam as limitações constantes dos n.ºs 2 a 6 do art. 113.º do Código dos Contratos Públicos.*
- 3 - Os procedimentos adotados ao abrigo do presente artigo tramitam através de plataforma eletrónica utilizada pela entidade adjudicante.*

Art.7.º

Procedimentos pré-contratuais relativos a bens agroalimentares

Para a celebração de contratos que tenham por objeto a aquisição de bens agroalimentares, as entidades adjudicantes podem iniciar procedimentos de Ajuste Direto simplificado nos termos do artigo 128.º do Código dos Contratos Públicos, quando o valor do contrato for igual ou inferior a (euro) 10 000, desde que tais bens sejam:

- a) Provenientes de produção em modo biológico;*
- b) Fornecidos por detentores do Estatuto de Agricultor Familiar;*
- c) Fornecidos por detentores do Estatuto de Jovem Empresário Rural.*

No Capítulo III do diploma em apreço estabelecem-se as alterações normativas, nomeadamente no art.8º, as alterações ao Código dos Contratos Públicos.

Destacam-se as seguintes:

Art.1.º-A

[...]

- 1 - [...].*

2 - *As entidades adjudicantes devem assegurar, na formação e na execução dos contratos públicos, que os operadores económicos respeitam as normas aplicáveis em vigor em matéria social, laboral, ambiental, de igualdade de género e de prevenção e combate à corrupção, decorrentes do direito internacional, europeu, nacional ou regional.*

3 - [...].

4 - [...].

No art.1º A, acrescentou-se à redação anterior do artigo: “e de prevenção e combate à corrupção”.

Julga-se que alguns artigos, como o 5ºA e o 22º deverão ter visto as suas redações alteradas, devido a lapsos de escrita na anterior redação, uma vez que as novas redações apenas alteram uma ou duas palavras, não se alterando o sentido e intenção do legislador.

Considera-se que uma das grandes novidades da presente proposta de lei se situa ao nível do art. 42º sobre o Caderno de Encargos, na medida em que existem novas alíneas destinadas a condições de natureza social, ambiental, a saber:

Art.42.º

[...]

1 - [...]:

a) [...];

b) [...];

c) [...];

d) [...];

e) *A valorização da economia local e regional;*

f) *A promoção da economia circular e dos circuitos curtos de distribuição;*

g) A promoção da sustentabilidade ambiental;

h) A valorização de processos, produtos ou materiais inovadores;

i) A contribuição para a promoção da inovação ou de emprego científico ou qualificado;

j) A promoção de atividades culturais e a dinamização de património cultural.

Também foi adicionado o nº12 no presente artigo, dando exemplos de condições a incluir no caderno de encargos, elencadas no nº6: *“a fixação de quantidades mínimas de fornecimento de bens ou de prestação de serviços destinadas à promoção desses objetivos.”*

Ao nível do art.54ºA, sobre os Contratos Reservados, em que as entidades adjudicantes podem reservar a possibilidade de ser candidato ou concorrente, foram adicionadas à situação já existente sobre a integração social e profissional de pessoas com deficiência ou desfavorecidas, as situações das alíneas b e c, que se transcrevem a seguir:

- b) Às micro, pequenas ou médias empresas devidamente certificadas nos termos da lei, em procedimentos para a formação de contratos de valor inferior aos limiares referidos no n.º 2, nas alíneas a), b) ou c) do n.º 3 ou nas alíneas a) ou b) do n.º 4 do art. 474.º, consoante o caso, qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar;*
- c) Às entidades com sede no território da entidade intermunicipal em que se localize a entidade adjudicante ou o serviço ou estabelecimento a que se destine o contrato a celebrar, em procedimentos para a formação de contratos de valor inferior aos limiares referidos nas alíneas b) ou c) do n.º 3 ou b) do n.º 4 do art. 474.º, consoante o caso, e que tenham por objeto a locação ou aquisição de bens móveis ou a aquisição de serviços de uso corrente.*

Realça-se uma grande inovação no art.57º (Documentos da Proposta): a possibilidade de suprir, no prazo de 48 horas, a falta de assinatura eletrónica na proposta, ou em quaisquer

documentos que a constituam. A questão das assinaturas eletrónicas (prevista no art. 54º da Lei nº96/2015, de 17 de agosto, que regula a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de Contratação Pública) é uma das que mais tem gerado alguma polémica no meio da contratação (em termos práticos), uma vez que também se perdiam “boas” propostas, para as entidades públicas, por esta situação. Assim, se a proposta de lei passar, está resolvida mais uma questão prática e importante em matéria de Contratação Pública.

Art.57.º

[...]

- 6- Quando a proposta ou quaisquer documentos que a constituam devam ser apresentados com aposição de assinatura eletrónica qualificada, nos termos do disposto no art. 54.º da Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto, pode a falta de tal assinatura ser suprida, no prazo máximo de quarenta e oito horas a contar da notificação pelo júri, através de instrumento de ratificação limitado à proposta e documentos já submetidos e desde que o ratificante tenha plenos poderes de representação para o feito.*

Considera-se que a retificação do nº2 do art.59º foi também a correção de um lapso de escrita na anterior redação (a que está ainda em vigor), uma vez que sobre as propostas variantes, referia-se no art.2º que, se o programa de procedimento não o previsse expressamente seria sempre possível aceitar propostas variantes (mas sempre com a apresentação da proposta base). Agora com a nova redação do nº2 do presente artigo, apenas se diz que quando o programa do procedimento permita a apresentação de propostas variantes, os concorrentes são obrigados a apresentar proposta base:

Art.59.º

[...]

- 1 - [...].*

2 - Nos casos em que o programa do procedimento permita a apresentação de propostas variantes, os concorrentes são obrigados a apresentar proposta base.

Salienta-se outra grande novidade na presente proposta de lei, o número 6 do art. 70º: A prática da Contratação Pública mostra-nos que muitas vezes os procedimentos não têm adjudicação devido à questão agora prevista no novo nº6 deste artigo. Deste modo, prevendo esta possibilidade nas peças do procedimento, bem como aquando da decisão de adjudicação, pode “salvar-se” um procedimento, evitando os custos e o tempo que envolveriam lançar novamente um procedimento para o mesmo efeito.

6- No caso de Concurso Público ou concurso limitado por prévia qualificação em que todas as propostas tenham sido excluídas, o órgão competente para a decisão de contratar pode, excecionalmente e por motivos de interesse público devidamente fundamentados, adjudicar, de entre as propostas que apenas tenham sido excluídas com fundamento na alínea d) do n.º 2, aquela cujo preço mais se aproxime do preço base, desde que:

- a) Essa possibilidade se encontre prevista no programa do procedimento;*
- b) Esse preço respeite os limites previstos no n.º 4 do art.47.º e não exceda em 20% o montante do preço base; e*
- c) A decisão de autorização de despesa já habilite ou seja revista no sentido de habilitar a adjudicação por esse preço.*

Outra grande novidade é-nos apresentada no art.71º, logo no seu número 1, ou seja, se for aprovada esta proposta de lei, é possível considerar uma proposta com preço anormalmente baixo, com base em preços médios obtidos em eventuais consultas preliminares ao mercado. Até aqui o preço anormalmente baixo era calculado com recurso à média dos preços das propostas a admitir, havendo também a possibilidade de considerar outros critérios. No entanto, agora apesar de ser a título de exemplo (designadamente) está expressamente prevista no art.71º esta possibilidade.

Art.71.º

[...]

1 - As entidades adjudicantes podem definir, no convite ou no programa do procedimento, as situações em que o preço ou custo de uma proposta é considerado anormalmente baixo, devendo nesse caso indicar os critérios que presidiram a essa definição, designadamente por apelo a preços médios obtidos em eventuais consultas preliminares ao mercado.

Novamente com a intenção clara de (finalmente) se dar ênfase às questões de ordem ambiental, social e laboral, o número 2 deste artigo também tem nova redação:

2 – Mesmo na ausência de definição no convite ou no programa do procedimento, o preço ou custo de uma proposta pode ser considerado anormalmente baixo, por decisão devidamente fundamentada do órgão competente para a decisão de contratar, designadamente por se revelar insuficiente para o cumprimento de obrigações legais em matéria ambiental, social e laboral ou para cobrir os custos inerentes à execução do contrato.

Sobre a adjudicação, o art.74º tem nova designação para as modalidades “Melhor relação qualidade-preço” e “Avaliação do preço ou custo”. Assim, designa-se agora a primeira modalidade por “Multifator” e a segunda por “Monofator”. No caso de se optar por multifator, deve ser elaborado o modelo de avaliação das propostas (número 2 do art.74º).

Realça-se o estabelecimento de novas regras sobre o critério de desempate, muito úteis para quem, na prática, se depara com essa situação.

[...]

- 4- *O convite ou o programa do procedimento deve definir o critério de desempate na avaliação das propostas.*
- 5- *Para efeitos do disposto no número anterior:*
- a) *É vedada a utilização do momento de entrega das propostas;*
 - b) *Quando seja adotada a modalidade multifator devem ser preferencialmente utilizados os respetivos fatores e subfactores densificadores, por ordem decrescente de ponderação relativa, sem prejuízo de outros que, nos termos do art. seguinte, estejam ligados ao objeto do contrato a celebrar;*
 - c) *Quando seja adotada a modalidade monofator ou quando seja adotada a modalidade multifator e o critério previsto na alínea anterior não permita desempatar as propostas pode recorrer-se ao sorteio.*

O art.75º vem introduzir uma alteração bastante grande, uma vez que de agora em diante os fatores e eventuais subfactores que densificam o critério de adjudicação e o critério de desempate deverão estar ligados ao objeto do contrato a celebrar. Na anterior redação apenas poderiam abranger os aspetos da execução do contrato a celebrar, submetidos à concorrência.

Este art.75º também vem introduzir grandes novidades ao nível dos fatores e subfactores que poderão densificar o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa (na modalidade a designar como “multifator”). Mais uma vez as questões ambientais estão na preocupação do legislador, a saber:

[...]

- d) *Sustentabilidade ambiental ou social do modo de execução do contrato,*

- designadamente no que respeita ao tempo de transporte e de disponibilização do produto ou serviço, em especial no caso de produtos perecíveis, à denominação de origem ou indicação geográfica, no caso de produtos certificados, à eficiência energética, em especial no fornecimento de energia, e à utilização de produtos de origem local ou regional, de produção biológica, bem como de produtos provenientes de detentores do estatuto de agricultura familiar;*
- e) Circularidade, designadamente a utilização de produtos e serviços circulares, a opção por circuitos curtos de distribuição, a eficiência no uso de materiais e a redução de impactos ambientais;*
 - f) Grau de inovação de processos, produtos ou materiais utilizados na execução do contrato;*
 - g) Promoção da inovação ou de emprego científico ou qualificado na execução do contrato;*
 - h) Promoção de atividades culturais e a dinamização de património cultural.*

Relativamente à caução a ser prestada pelo adjudicatário, de modo a garantir o exato e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais que o mesmo assume com a celebração do contrato, a alínea a) do número 2 do art.88º sofre uma grande alteração, uma vez que o limite abaixo do qual a caução poderá não ser exigida, passa de 200 000 € para 500 000 €.

Art.88.º

[...]

1 - [...].

2 - [...]:

- a) Quando o preço contratual for inferior a (euro) 500 000;*

O art.94º sofreu também uma alteração que se considera interessante, ou seja, até agora era aceite o contrato reduzido a escrito através da elaboração de um clausulado em suporte papel ou em suporte informático, com a aposição de assinaturas eletrónicas. Com a presente alteração, apenas quando não tiver sido utilizada a plataforma eletrónica para a tramitação do procedimento poderá sê-lo em suporte papel. Caso contrário deverá ser sempre em suporte informático.

Art.94.º

[...]

- 1 - *Salvo nos casos previstos no artigo seguinte, o contrato deve ser reduzido a escrito através da elaboração de um clausulado em suporte informático com a aposição de assinaturas eletrónicas, podendo sê-lo em suporte papel quando não tiver sido utilizada plataforma eletrónica para a tramitação do procedimento.*

Considera-se a seguinte alteração a grande “revolução”, se me é permitido usar a expressão, no meio da Contratação Pública, nomeadamente pela importância que esta norma tem na realidade regional e local. O art.113º diz respeito à escolha das entidades a convidar, no âmbito da Consulta Prévia e Ajuste Direto (Capítulo I da Tramitação Procedimental (Título III).

Até agora o número 2 condicionava o convite a entidades aos limites previstos nos art.s 19º (alíneas c) e d)), para Empreitadas de obras públicas e art.20º (alíneas c) e d) do nº1) para aquisição de bens e serviços. Por exemplo, para bens e serviços, se se tratava de Ajuste Direto apenas poderiam ser convidadas a apresentar propostas empresas às quais não tivesse sido adjudicado o máximo de 20 000 € no ano económico em curso e nos 2 anos económicos anteriores. Com a atual redação (ou melhor, com a redação proposta) do art. 113º, as entidades públicas, em particular as autarquias locais, estão dispensadas da aplicação do número 2, nas situações previstas nas alíneas a) e b) que se transcrevem a seguir.

Esta alteração é de uma profunda “revolução” face à realidade atual, uma vez que, como é compreensível, as autarquias locais pretendem dinamizar o seu território, a nível económico,



IPBeja

INSTITUTO POLITÉCNICO

DE BEJA



INSTITUTO
POLITÉCNICO
DE BEJA

ESCOLA SUPERIOR
DE
Tecnologia
e Gestão

social, etc., mantendo naturalmente a preocupação de respeitar os princípios basilares da Contratação Pública.

Assim e se a proposta de lei em apreço merecer aprovação na Assembleia da República, as empresas com sede no concelho da autarquia/ entidade adjudicante não “contam para os limites do art.113º”, ou seja, não são contabilizados para os limites referidos no número 2 do art. 113º, pelo que poderão ser consultadas essas empresas, independentemente do valor já contratado. Também no caso de ser a única empresa a prestar o serviço ou a fornecer o bem que se pretende adquirir, em determinado local. De facto, esta situação acontece por vezes, nomeadamente em pequenas localidades, em que por exemplo, apenas existe uma bomba de combustível. Ao invés de se fundamentar a aquisição por Ajuste Direto, através de critérios materiais, sendo aprovada a presente proposta de lei, isso deixará de ser necessário, passando a não “contar para os limites do art.113” a aquisição por Ajuste Direto, a essa empresa em concreto.

Art.113.º

[...]

4- O disposto no n.º 2 não se aplica aos procedimentos de Ajuste Direto para a formação de contratos de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços promovidos por autarquias locais sempre que:

- a) A entidade convidada seja uma pessoa singular ou uma micro, pequena ou média empresa, devidamente certificada nos termos da lei, com sede no território do concelho em que se localize a entidade adjudicante; e*
- b) A entidade adjudicante demonstre fundamentadamente que, nesse território, a entidade convidada é a única fornecedora do tipo de bens ou serviços a locar ou adquirir.*

Muito importante, também, é o que prevê o novo número 2 do art.114º, acabando por finalmente prever o que já se vinha a defender neste âmbito: as empresas a convidar no

âmbito da Consulta Prévia (no mínimo 3) não poderão partilhar entre si representantes legais ou sócios.

Art.114.º

[...]

1 - [...].

2 - As entidades a convidar nos termos do número anterior não podem ser especialmente relacionadas entre si, considerando-se como tais, nomeadamente, as entidades que partilhem, ainda que apenas parcialmente, representantes legais ou sócios, ou as sociedades que se encontrem em relação de simples participação, de participação recíproca, de domínio ou de grupo.

Outra grande novidade e com esta, o esclarecimento sobre uma situação que também se discutia no meio da Contratação Pública: o Ajuste Direto regime simplificado necessita ou não de nomeação de gestor de contrato? A presente proposta de lei adianta que não, dispensa a designação de gestor do contrato.

Art.128.º

[...]

1 - [...].

2 - [...].

3 - O procedimento de Ajuste Direto regulado na presente secção está dispensado de quaisquer outras formalidades previstas no presente Código, incluindo as relativas à celebração do contrato, à publicitação prevista no art.465.º e à designação do gestor do contrato previsto no art.290.º-A.

No que diz respeito ao gestor de contrato existem também novidades, sendo que são atribuídas a esta “figura” novas competências, ou pelo menos é dada essa faculdade à entidade adjudicante.

[...]

- 1 - *O contraente público deve designar um ou mais gestores do contrato, com a função de acompanhar permanentemente a execução deste.*
- 2 - *Caso o contraente público designe mais do que um gestor do contrato, deve definir de forma clara as funções e responsabilidades de cada um.*
- 3 - *Quando se trate de contratos com especiais características de complexidade técnica ou financeira ou de duração superior a três anos, e sem prejuízo das funções que sejam definidas por cada contraente público, o gestor ou os gestores devem elaborar indicadores de execução quantitativos e qualitativos adequados a cada tipo de contrato, que permitam, entre outros aspetos, medir os níveis de desempenho do cocontratante, a execução financeira, técnica e material do contrato.*
- 4 - *Caso o gestor ou os gestores detetem desvios, defeitos ou outras anomalias na execução do contrato, devem comunicá-los de imediato ao órgão competente, propondo em relatório fundamentado as medidas corretivas que, em cada caso, se revelem adequadas.*
- 5 - *Ao gestor do contrato podem ser delegados poderes para a adoção das medidas a que se refere o número anterior, exceto em matéria de modificação e cessação do contrato.*
- 6 - *Em casos excecionais, devidamente fundamentados, o contraente público pode contratualizar a gestão do contrato com um terceiro.*
- 7 - *Antes do início de funções o gestor de contrato subscreve a declaração de inexistência de conflitos de interesse, conforme modelo previsto no anexo XIII ao presente Código do qual faz parte integrante.*

Por fim o art.474º (Montantes dos limiares europeus) sofreu também alterações, as que se transcrevem a seguir:

[...]

- 1 - *Os montantes dos limiares europeus, para efeito de publicitação obrigatória de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, são os previstos no art.8.º da Diretiva n.º 2014/23/UE, no art.4.º da Diretiva 2014/24/UE e no art.15.º da Diretiva 2014/25/UE, os quais se reproduzem nos números seguintes, na redação que lhes foi dada pelo Regulamento Delegado (UE) 2019/1827, pelo Regulamento Delegado (UE) 2019/1828 e pelo Regulamento Delegado (UE) 2019/1829.*
- 2 - *O montante do limiar previsto para os contratos de concessão de serviços públicos e de obras públicas é de € 5 350 000.*
- 3 - *Os montantes dos limiares previstos para os contratos públicos são os seguintes:*
 - a) *€5 350 000, para os contratos de empreitada de obras públicas;*
 - b) *€139 000, para os contratos públicos de fornecimento de bens, prestação de serviços e de concursos de conceção, adjudicados pelo Estado;*
 - c) *€214 000, para os contratos referidos na alínea anterior, adjudicados por outras entidades adjudicantes;*
 - d) *€750 000, para os contratos públicos relativos a serviços sociais e outros serviços específicos enumerados no anexo IX ao presente Código;*
- 4 - *Os montantes dos limiares previstos para os contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais são os seguintes:*
 - a) *€5 350 000, para os contratos de empreitada de obras públicas;*
 - b) *€428 000, para os contratos públicos de fornecimento de bens, prestação de serviços e de concursos de conceção;*
 - c) *€1 000 000, para os contratos públicos relativos a serviços sociais e outros serviços específicos enumerados no anexo IX ao presente Código;*

5 - *A revisão dos montantes dos limiares referidos nos números anteriores por ato delegado da Comissão Europeia determina a modificação do presente art. e é divulgada no portal dos contratos públicos.*

As situações acima elencadas constituem as principais novidades/ alterações com a nova proposta de lei, nomeadamente ao nível de bens e serviços. As Empreitadas de obras públicas têm também alterações previstas, no entanto, não sendo o principal objeto do presente estudo, coloca-se apenas em anexo a proposta de lei, não se entrando em grandes explanações sobre este tipo de aquisição.

CAPÍTULO 2. METODOLOGIA/ ESTUDO EMPÍRICO

1. Opções Metodológicas

Os métodos de recolha de dados utilizados foram: qualitativo e quantitativo. Foram inquiridos os responsáveis pela Divisão ou Serviço, no qual se integra o serviço de Contratação Pública.

As entrevistas foram estandardizadas e individuais; em parte tiveram natureza exploratória e também em parte natureza confirmatória, isto é, houve a necessidade de confirmar alguns dados, mas foram também colocadas algumas questões sobre as quais não dispunha de qualquer informação.

2. Limitações do estudo

O grau de "profundidade" das mesmas variou em função dos entrevistados, uma vez que houve interlocutores que aprofundaram mais do que outros as questões colocadas e também pelo conhecimento que têm do tema e do serviço em causa.

Os dados estatísticos relativos aos procedimentos lançados pelos Municípios nos últimos 10 anos (2008-2018), horizonte temporal do presente estudo, foram inicialmente recolhidos no portal Basegov, que tem por objetivo divulgar informação pública sobre os contratos públicos sujeitos ao

regime do Código dos Contratos Públicos. Tendo sido cruzada esta informação com a disponível nos Municípios, verificaram-se algumas discrepâncias, para além do facto do nível e modo de registo ser diferente de Município para Município. Tornou-se por isso impossível uniformizar a recolha de dados, por outra via que não fosse a da Basegov. Assim, os dados apresentados são os disponibilizados nesta plataforma, no período entre 2008 e 2018.

Importa ainda referir que os Ajustes Diretos, regime simplificado, não são aqui considerados, uma vez que não estão disponíveis na área pública do Basegov e considera-se que não tem uma relevância significativa para o estudo em causa. Ao que acresce o facto de neste longo período em análise (2008-2018) o tipo e nível de registo entre os Municípios não foram homogêneos, o que iria enviesar os resultados do presente estudo.

3. Técnica de Recolha de Dados

Para o estudo recolheram-se dados nas Câmaras Municipais do Litoral Alentejano: Alcácer do Sal, Grândola, Santiago do Cacém, Sines e Odemira, para além da CIMAL – Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral.

O questionário é constituído por questões abertas e fechadas, deixando margem aos interlocutores para manifestarem as suas opiniões, bem como abordarem questões que por sua iniciativa o quiseram fazer, no âmbito do tema em estudo: “Os procedimentos adotados em Contratação Pública, nos Municípios do Alentejo Litoral”.

4. Delimitação territorial do objeto de estudo

O universo do presente estudo é constituído pelos Municípios do Alentejo Litoral: Alcácer do Sal, Grândola, Santiago do Cacém, Sines e Odemira. Foi ainda incluída a CIMAL, uma vez que também procede a aquisições de bens e serviços, por um lado, para satisfazer as suas necessidades enquanto instituição, mas também porque agrega necessidades dos Municípios em estudo, procurando condições mais vantajosas de aquisição, materializando-se estas em Acordos Quadro.

Apresenta-se a seguir a caracterização dos Municípios em estudo, do ponto de vista demográfico, financeiro e ao nível de recursos humanos.

4.1. Caracterização demográfica do Alentejo e Alentejo Litoral

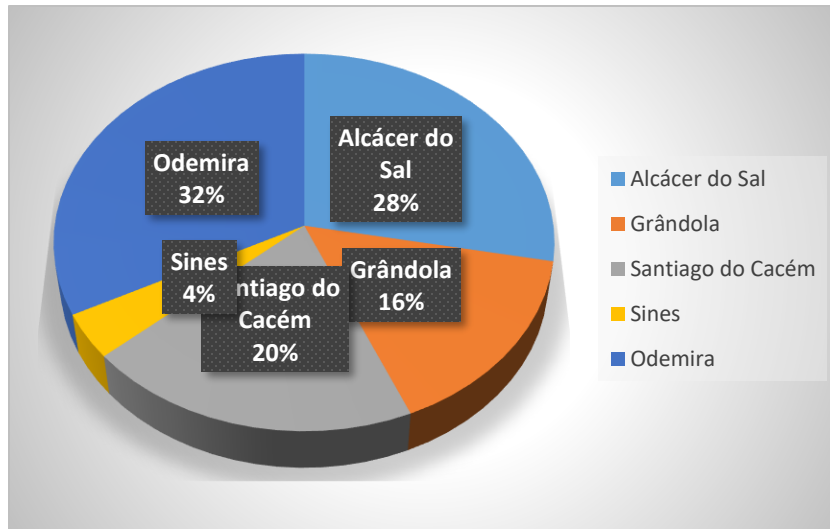
Região/ Sub-região	Habitantes	Área (Km2)	Densidade populacional (hab./km2)
Alentejo	757302	31551	24,00
Alentejo Litoral	97925	5308,11	18,45

4.2. Caracterização demográfica dos Municípios do Alentejo Litoral

Município	Habitantes	Área (Km2)	Nº freguesias	Densidade populacional (hab./km2)
Alcácer do Sal	13046	1479,94	6	8,82
Grândola	14826	825,9	5	17,95
Santiago do Cacém	29749	1058	8	28,12
Sines	14238	203,3	2	70,03
Odemira	26066	1720,25	13	15,15

Fonte: Censos 2011 e sites Municípios

4.3. Área ocupada por Concelho, no Alentejo Litoral (Km2)



5. Caracterização das entidades objeto de estudo

5.1. Do ponto de vista da organização e da sua missão

5.1.1. Município de Alcácer do Sal

O Serviço de Aprovisionamento do Município de Alcácer do Sal está inserido na Divisão de Administração e Finanças (DAF) e tem as seguintes competências: efetuar consultas ao mercado; efetuar os procedimentos necessários às consultas e aos concursos para aquisição de bens ou serviços, de acordo com o legalmente estabelecido e acompanhar todo o processo nas suas diferentes fases; emitir notas de encomenda ao mercado; articular as consultas a efetuar ao mercado com o Setor de Armazém, designadamente no que respeita à gestão de stocks.

Ao Setor de Empreitadas e Contratação Pública deste Município, integrado na Divisão de Mobilidade e Obras Municipais, compete: efetuar os procedimentos necessários às consultas e aos concursos de obras públicas, de acordo com o legalmente estabelecido e acompanhar todo o processo nas suas

diferentes fases e acompanhar a respetiva execução, assegurando a ligação com os empreiteiros e o Município.¹¹⁵

Estão afetas ao Serviço de Aprovisionamento quatro pessoas, todos assistentes técnicos, não havendo chefia do serviço. A Chefe de Divisão dá apoio também, quando necessário. O Gabinete Jurídico também dá apoio jurídico, quando é solicitado e é este serviço que elabora os contratos;

Os serviços requisitantes fazem as próprias requisições internas, e aqui escolhem/propõem o tipo de procedimento, à exceção das da DAF que é o Aprovisionamento que as faz todas (para património, seguros, etc..); O Armazém faz as requisições internas relativas a stocks. Quando não há dotação para o que se pretende adquirir, o serviço requisitante tem que indicar de onde se deve tirar essa verba e aguardar até à próxima alteração orçamental.

Quanto ao Ajustes Diretos Regime Simplificado, estes não registados no Basegov, apenas se respondem a alguns pedidos de estatísticas sobre este tipo de procedimento.

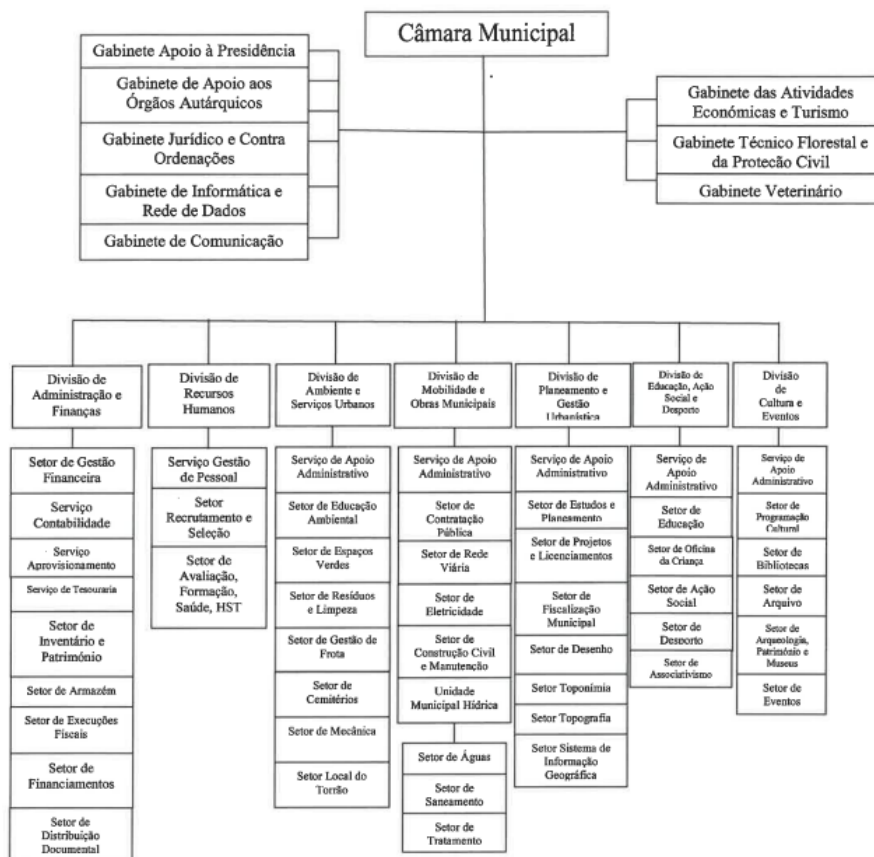
O Município de Alcácer do Sal utiliza a plataforma Saphety, para lançar os Concursos Públicos e as Consultas Prévias. Os Ajustes Diretos são lançados por e 'mail.

Sobre a eventual poupança alcançada com a abertura ao mercado, esta responsável considera que: não há poupança por abrir ao mercado, porque o mercado não funciona melhor por usar a Consulta Prévia, apenas o Concurso Público poderá ser mais “aberto” verdadeiramente ao mercado.

A seguir apresenta-se o organigrama do Município de Alcácer do Sal, de modo a visualizar-se toda a sua estrutura orgânica.

¹¹⁵ Despacho n.º 3567/2019, de 28 de março de 2019 - Estrutura Orgânica da Câmara Municipal de Alcácer do Sal.

ORGANOGRAMA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ALCÁCER DO SAL



5.1.2. Município de Grândola

A Secção de Aprovisionamento está integrada na Divisão de Finanças e Fundos Comunitários e tem, entre outras, as seguintes competências: assegurar os aprovisionamentos garantindo os stocks necessários em armazéns; gerir o fundo de maneo das compras; desenvolver os processos de concurso ou consultas ao mercado tendentes à aquisição de bens ou serviços não expressamente atribuídos a outros serviços; efetuar estudos de mercado na ótica qualidade/preço e proceder às respetivas compras; registar e zelar pelo cumprimento dos contratos de manutenção e assistência técnica que foram elaborados pelos diversos serviços municipais; assegurar a gestão dos armazéns municipais.

As Empreitadas de obras públicas são lançadas pela Secção Administrativa de Obras Municipais, integrada na Divisão de Obras Municipais). Estão Secção tem, entre outras, as seguintes competências: assegurar todos os procedimentos administrativos relativos à Divisão de Obras; assegurar todos os procedimentos administrativos relativos a empreitadas e obras públicas, bem como os respetivos concursos.¹¹⁶

Estão atualmente cinco pessoas afetas à Secção de Aprovisionamento, todos assistentes técnicos (um deles é coordenador técnico). Sempre que é necessário recorre-se à jurista do Gabinete jurídico, nomeadamente para fazer o enquadramento legal de algumas situações, elaborar minutas. Também uma técnica superior do serviço de Gestão Financeira dá apoio à Secção de Aprovisionamento, sempre que isso se revela necessário.

Há dez anos a estrutura de pessoal já era a mesma, apesar da estrutura orgânica ser diferente;

Na Secção Administrativa de Obras Municipais, a lançar e a gerir as empreitadas trabalham quatro, todos assistentes técnicos.

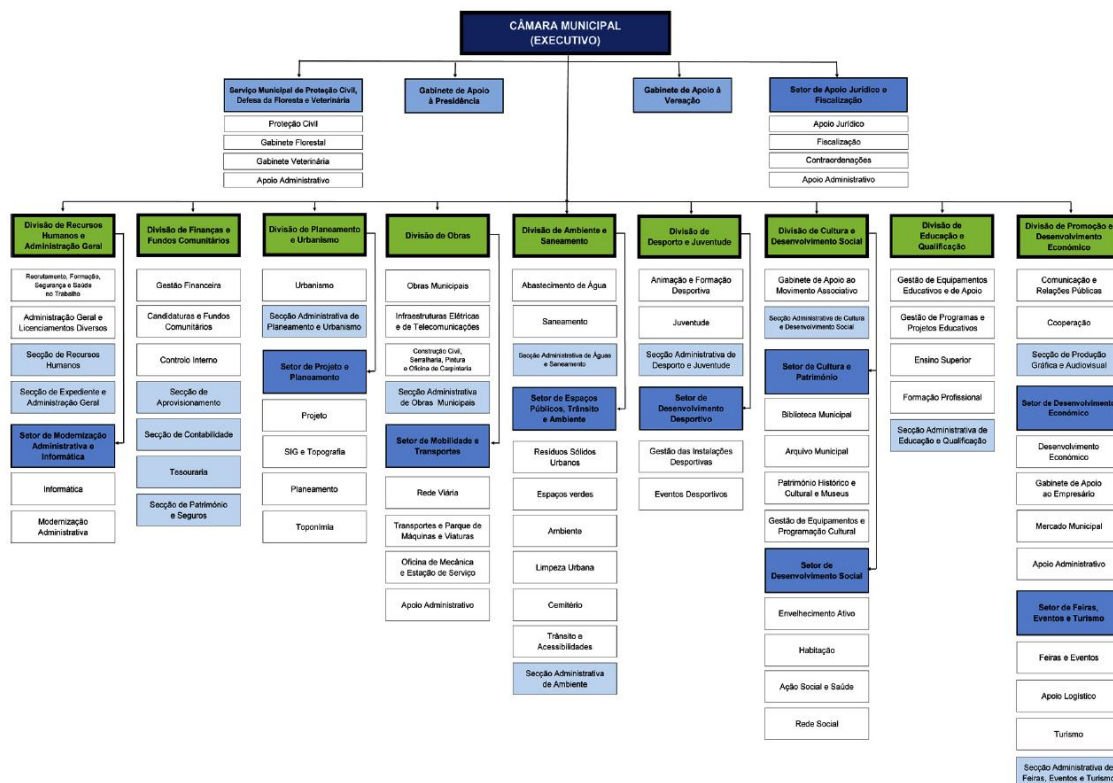
O chefe de Divisão, Dr. Ricardo Ribeiro, encontra-se no exercício destas funções desde 2004.

A parte técnica (ou especificações técnicas) dos cadernos de encargos é sempre elaborada pelos técnicos dos serviços requisitantes; sendo as restantes cláusulas e as restantes peças elaboradas pelo Aprovisionamento.

Sobre a eventual poupança alcançada com a abertura ao mercado, este responsável considera que: não se sabe a poupança por abrir ao mercado, mas haverá mais transparência e mais economicidade, porque na relação direta há mais desconfiança.

A seguir apresenta-se o organigrama do Município de Grândola, de modo a visualizar-se toda a sua estrutura orgânica.

¹¹⁶ Despacho n.º 6328/2019, de 10 de julho de 2019 - Regulamento de Organização dos Serviços Municipais da Câmara Municipal de Grândola.



5.1.3. Município de Santiago do Cacém

A Secção de Aprovisionamento e Património do Município de Santiago do Cacém é uma das quatro subunidades orgânicas integradas nas unidades orgânicas flexíveis e tem as seguintes competências: organizar, acompanhar e controlar os processos de compras, coordenando a preparação, quando se torne necessário, de programas de concurso e cadernos de encargos para concursos de aquisição de bens e serviços; manter atualizados os registos dos ficheiros de fornecedores e de materiais do armazém; rececionar as faturas e providenciar a sua conferência.

Compete à área das Obras Municipais, da Divisão de Projeto e Obras, no âmbito das Empreitadas: assegurar, organizar, controlar e executar todos os processos relativos a obras municipais a executar por empreitadas de acordo com as opções do plano e face às orientações superiores, promovendo o

lançamento e acompanhamento total dos respetivos concursos e processos; fiscalizar, controlar e rececionar as obras efetuadas pelo Município.¹¹⁷

Estão seis pessoas na Secção de Aprovisionamento e Património: cinco assistentes técnicos e o chefe da Secção (Técnico Superior). Como se disse atrás, esta secção apenas trata da aquisição de bens e serviços. No entanto, nem todas as pessoas tratam de processos de Contratação Pública. Uma pessoa confere as faturas que se rececionam e associa-as às requisições, outra faz requisições para Ajustes Diretos simplificados. Para tratar de procedimentos de Contratação Pública são apenas três pessoas, para além do chefe.

A estrutura de pessoal desde 2008 até agora tem sido a mais ou menos a mesma, houve dois ou três anos em que esteve menos uma pessoa.

O serviço está organizado por processos: cada pessoa trata a aquisição desde o início ao fim.

Não estão técnicos superiores afetos à Secção, mas têm algum apoio jurídico pontualmente quando necessitam, para além do próprio responsável pelo serviço, que é técnico superior.

O Dr. Octávio Gonçalves está nestas funções há cerca de 20 anos;

No Basegov não estão a ser registados os ADRS, uma vez que é humanamente impossível fazê-lo, devido ao elevado volume de trabalho na Secção.

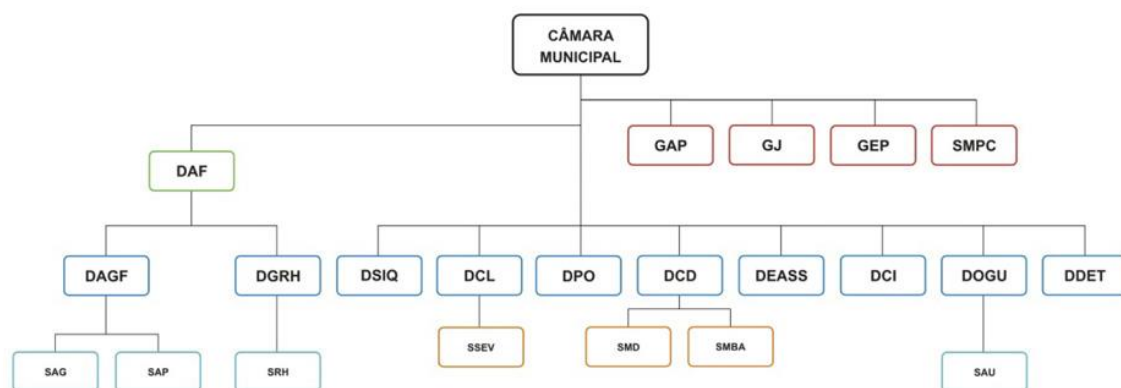
Sobre a eventual poupança alcançada com a abertura ao mercado, este responsável considera que: - Apurar a poupança eventualmente feita com a abertura ao mercado é muito complicado, mas sempre se abriu o mais possível ao mercado, mesmo quando era possível fazer Ajuste Direto, a CMSC abria ao mercado. Alterou-se mais a forma de fazer os procedimentos (através da plataforma), do que a forma da CMSC atuar.

¹¹⁷ Despacho n.º 9039/2018, de 25 de setembro de 2018 - Organização de Serviços do Município de Santiago do Cacém.

Tenta-se também agregar sempre, o mais possível, planejar e agregar. Por exemplo tudo o que são fornecimentos contínuos: de economato, produtos de limpeza, materiais de águas e esgotos, materiais para pavimentos, consumíveis informáticos, portanto stocks. Para outros não se justifica fazer devido ao reduzido valor.

A seguir apresenta-se o organigrama do Município de Santiago do Cacém, de modo a visualizar-se toda a sua estrutura orgânica.

ORGANOGRAMA DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS: UNIDADE NUCLEAR, UNIDADES FLEXÍVEIS E SUBUNIDADES ORGÂNICAS



5.1.4. Município de Sines

O serviço de Contratação Pública do Município de Sines está integrado na Divisão de Administração e Finanças e tem as seguintes competências: gerir o sistema centralizado de contratação do Município, promovendo mecanismos de planeamento e assegurando a tramitação de todos os processos de contratação de obras públicas, concessão de obras públicas, concessão de serviços públicos, locação

ou aquisição de bens móveis e aquisição de serviços; assegurar a gestão e acompanhamento dos contratos em vigor, controlando a necessidade de abertura de novos procedimentos contratuais e assegurando a supervisão e avaliação dos serviços prestados pelos serviços requisitantes e garantir o reporte e obrigações declarativas a entidades externas nos termos definidos por lei ou outras normas tutelares, dentro das matérias de Contratação Pública.¹¹⁸

Quanto à estrutura de pessoal afeta ao Serviço de Contratação Pública, estão atualmente afetadas sete pessoas. Há cinco anos atrás eram cinco ou seis pessoas, bem como há dez anos.

Sobre a eventual poupança alcançada com a abertura ao mercado, este responsável considera que: não existe forma de aferir a poupança, a não ser através do valor que tínhamos e o que adjudicamos a seguir.

O Município de Sines abre-se o mais possível os procedimentos à concorrência, através de Concurso Público.

Tenta-se agregar sempre, o mais possível, planejar e agregar. Por exemplo tudo o que são fornecimentos contínuos: de economato, produtos de limpeza, portanto stocks, serviços de limpeza, de impressão de outdoors, etc..., faz-se procedimento anual ou mesmo por 3 anos. Mas às vezes como não há planeamento não se consegue agregar mais.

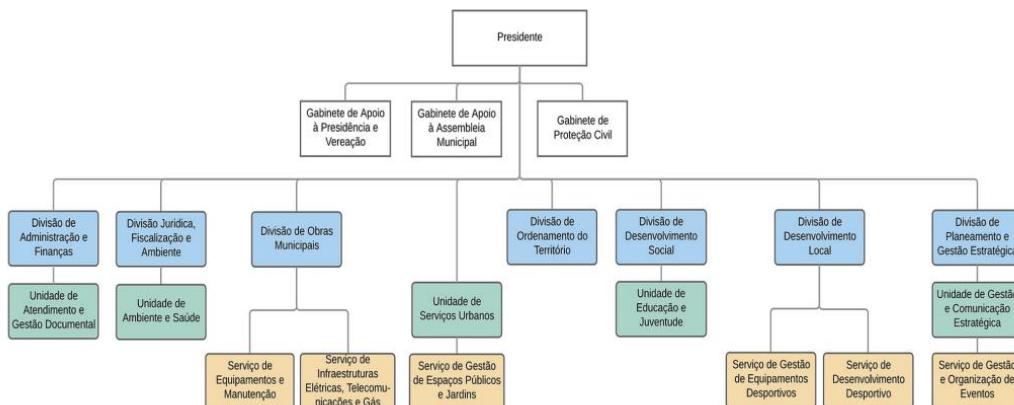
A plataforma é usada sempre que possível, cada vez mais desde 2015, 2016 e neste momento é utilizada a AnoGov.

A seguir apresenta-se o organigrama do Município de Sines, de modo a visualizar-se toda a sua estrutura orgânica.

¹¹⁸ Despacho n.º 10145/2018, de 31 de outubro de 2018 – Regulamento dos Serviços Municipais de Sines.

Organograma dos Serviços da Câmara Municipal de Sines

Em vigor a 2018-11-01



5.1.5. Município de Odemira

O Setor de Compras e Gestão de Stocks (SCGS) integra a Divisão de Gestão Interna e tem como funções, as seguintes: executar todas as tarefas relativas à aquisição de bens, serviços e empreitadas (requisições, correspondência, consultas, concursos, procedimentos, adjudicações e outras); elaborar e manter atualizado um ficheiro com todos os fornecedores do Município com indicação dos respetivos ramos de atividade; tipificar, em colaboração com todos os restantes serviços, os bens e serviços alvo de aquisição e as empreitadas, de forma a uniformizar, quando possível, as respetivas referências; realizar, em colaboração com os restantes serviços, o planeamento anual de aquisição de bens, serviços e de empreitadas, e, a avaliação de desempenho dos fornecedores, assim como a sua execução em tempo útil, tendo em conta critérios de ordem legal, técnica, de economia e de oportunidade; adotar o procedimento de aquisição mais adequado e nas melhores condições de mercado, nos termos da legislação em vigor; assegurar a aquisição direta de bens nas situações em que a urgência obrigue a recorrer a este procedimento, nos termos e limites da lei; garantir a uniformização dos cadernos de encargos relativos a aquisição de bens, serviços e empreitadas;

assegurar o correto armazenamento dos bens, materiais e equipamentos aprovacionados, garantindo a gestão dos stocks.

O Setor das Obras por Empreitada tem como funções: a preparação de projetos técnicos e respetivos cadernos de encargos das obras municipais a lançar por empreitada; executar o controlo físico e financeiro dos projetos de obras públicas da responsabilidade do Município; estabelecer um sistema de controlo da execução de projetos, justificando os desvios verificados; efetuar estimativas orçamentais ou orçamentos dos projetos de execução das Empreitadas de obras públicas a incluir no plano de atividades anual e plurianual; apoiar o setor de compras no lançamento, constituição do júri e procedimento administrativo no âmbito do processo de adjudicação de obras por empreitada.¹¹⁹ Atualmente estão afetas ao Serviço de compras seis pessoas: dois técnicos superiores e quatro assistentes técnicos.

O responsável pelo serviço (e pela divisão) Dr. Rui Silva, encontra-se em funções desde 2010/2011.

Quanto às Empreitadas, são lançadas e geridas pelas Divisões de Obras Municipais (DOM) e de Infraestruturas e Logística (DIL) e o pessoal que lhes está afeto é o seguinte: A DOM tem 9 técnicos que trabalham esta área sendo que nenhum deles lhe dedica 100% do seu tempo. O mesmo acontece com a DIL, mas com 3 técnicos.

Estava a ser preparada uma nova estrutura orgânica para o Município de Odemira, no momento em que se efetuou a presente entrevista.

Quanto à elaboração das peças dos procedimentos, a parte técnica dos cadernos de encargos é sempre produzida pelos técnicos afetos aos serviços requisitantes. Apenas no que diz respeito a stocks é o pessoal afeto às compras a elaborar na totalidade das peças.

Quanto à plataforma de Contratação Pública, o Município de Odemira utiliza a plataforma Vortal, para lançar todos os procedimentos. Portanto todos os procedimentos são efetuados na plataforma

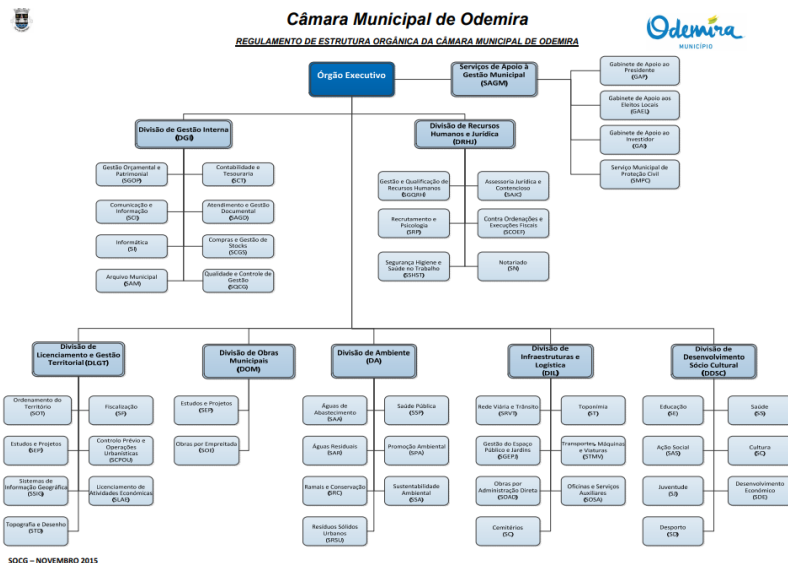
¹¹⁹ Despacho n.º 3823/2014, de 11 de março de 2014 - Regulamento de Estrutura Orgânica da Câmara Municipal de Odemira.

de Contratação Pública: Ajustes Diretos, Consultas Prévias e Concursos Públicos, apenas os Ajustes Diretos regime simplificado são efetuados através de e' mail.

Sobre a eventual poupança alcançada com a abertura ao mercado, este responsável considera que:

Há áreas também “sensíveis” como refeições escolares e peças para automóveis que é muito difícil estimar e fazer por um ano, até porque depois não se compra aquilo que era estimado e os fornecedores, têm também dificuldade em manter os preços durante um ano para quantidades que são meras estimativas, sem garantia de venda efetiva.

A seguir apresenta-se o organigrama do Município de Odemira, de modo a visualizar-se toda a sua estrutura orgânica.



5.1.6. CIMAL

Por determinação da Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, a Associação (AMLA) foi obrigada a constituir-se como Comunidade Intermunicipal, para poder efetivar a gestão dos fundos comunitários dirigidos às Autarquias Locais, constantes do Programa Operacional Regional do Alentejo - INALENTEJO. Assim, foi constituída em 21 de maio de 2009 a C.I.M.A.L. – Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral, pessoa coletiva de direito público, composta pelos Municípios de Alcácer do Sal, Grândola, Odemira, Santiago do Cacém e Sines, conforme estatutos publicados no Diário da República n.º 98, 2.ª Série, da mesma data, e promovida a transferência do pessoal, património, direitos e obrigações da AMLA para a CIMAL, entrando a primeira em fase de liquidação.

A Unidade de Gestão Interna da CIMAL tem as seguintes atribuições no domínio de Aprovisionamento e Património, entre outras: assegurar as atividades de aprovisionamento de bens e serviços necessários à execução de atividades e funcionamento dos serviços da CIMAL; desenvolver os procedimentos tendentes à aquisição de bens ou serviços, em conformidade com a legislação em vigor; proceder à gestão racional de stocks em consonância com critérios definidos em articulação com os serviços utilizadores; proceder ao armazenamento e gestão dos bens e ao seu fornecimento aos serviços, mediante requisição; proceder à gestão de compras ou dos contratos, nomeadamente quanto a prazos de receção e conferência dos bens entregues e das respetivas guias e faturas;

No domínio das compras agregadas – Central de Compras, a CIMAL tem as seguintes atribuições: promover e assegurar a agregação de necessidades de compras das entidades adjudicantes abrangidas pela Central de Compras, incluindo a consolidação do planeamento de necessidades, a análise e normalização de especificações de produtos e serviços a adquirir; conduzir processos negociais, no que respeita às categorias de bens e serviços e proceder, quando aplicável, à gestão dos respetivos contratos e relações com fornecedores; monitorizar o desempenho da função de compras da CIMAL e avaliar o impacto (poupanças) dos processos de negociação centralizada; elaborar e



promover normas, regras e procedimentos que simplifiquem e racionalizem os processos de aquisição e aprovisionamento; definir critérios de compra e de aquisição de bens e serviços; apoiar as áreas de aprovisionamento das entidades adjudicantes abrangidas pela Central de Compras que pretendam desenvolver processos de negociação.¹²⁰

Ao nível do pessoal afeto à Contratação Pública (efetuada pela Unidade de Gestão Interna), encontra-se um técnico superior nos serviços administrativo-financeiros e outro técnico superior no serviço jurídico. Para além de uma coordenadora técnica dos serviços administrativos. Não existe um serviço/ divisão específica de contratação.

Há 10 anos atrás o serviço tinha as mesmas pessoas afetas, portanto tinha já a mesma estrutura de pessoal.

As 3 pessoas aqui mencionadas não fazem apenas Contratação Pública, estando com outras tarefas adstritas, no âmbito dos serviços que integram.

A seguir apresenta-se o organograma da CIMAL, de modo a visualizar-se a sua estrutura orgânica.

Organograma



¹²⁰ Anúncio n.º 57/2014 de 27 de fevereiro de 2014 - Estatutos da Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral e Regulamento Interno da CIMAL

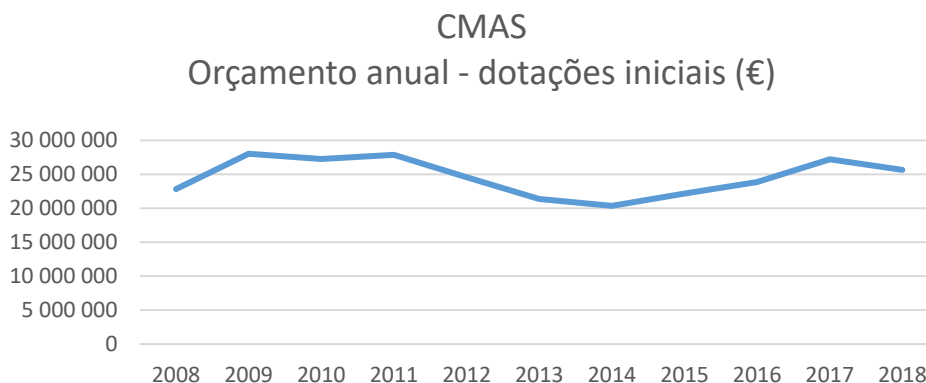
5.2. Do ponto de vista financeiro/ orçamental

5.2.1. Valores de Orçamento anual/ Município (2008-2018)

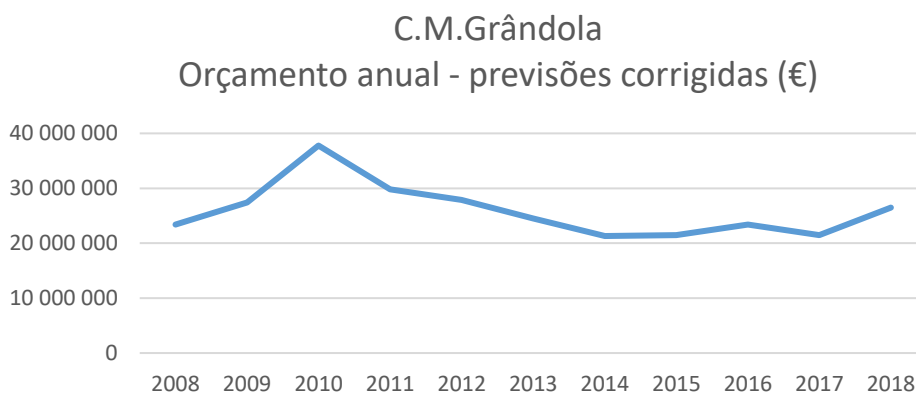
(€)

Ano	Alcácer do Sal	Grândola	Santiago do Cacém	Sines	Odemira
2008	22.815.741,00	20.238.573,00	34.451.000,00	47.998.980,00	43.215.000,00
2009	28.031.039,26	23.207.492,00	38.218.000,00	49.498.970,00	42.775.000,00
2010	27.270.886,00	25.225.326,00	24.195.620,00	46.467.557,00	43.375.000,00
2011	27.856.560,00	26.031.210,00	40.602.600,00	51.162.979,00	39.915.000,00
2012	24.555.741,46	25.754.629,00	36.993.100,00	55.503.780,00	39.380.000,00
2013	21.381.846,00	23.440.861,00	24.870.300,00	44.294.015,00	33.395.000,00
2014	20.358.144,00	21.311.363,28	30.720.500,00	33.453.540,00	30.710.000,00
2015	22.166.451,00	19.231.400,60	27.969.300,00	27.838.700,00	29.985.000,00
2016	23.856.957,00	19.398.340,00	28.563.400,00	27.891.000,00	30.030.000,00
2017	27.213.498,00	21.466.142,00	33.816.900,00	31.768.800,00	30.235.000,00
2018	25.648.024,00	26.492.043,00	32.306.100,00	32.382.000,00	32.610.000,00

A seguir encontra-se uma representação gráfica da evolução dos orçamentos anuais, por Município, ao longo do período objeto de estudo (2008-2018).

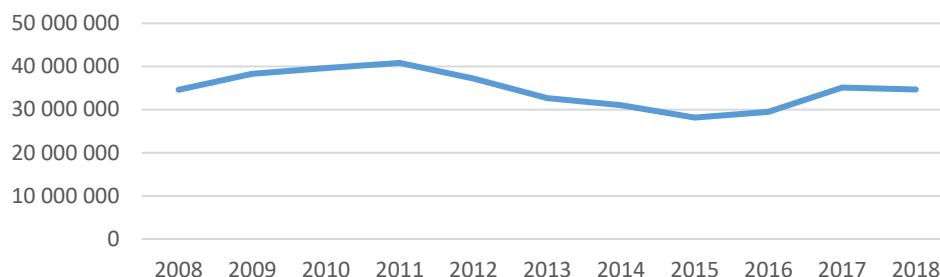


Os valores de orçamentos anuais do Município de Alcácer do Sal situaram-se entre 20 e 28 M€, entre os anos 2008 e 2018. Verifica-se assim uma regularidade entre os valores orçamentais anuais.



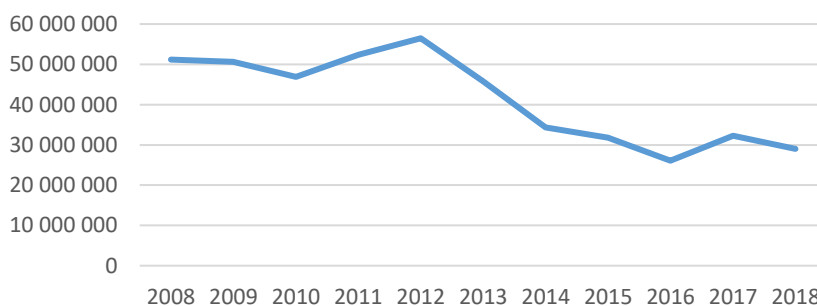
O Município de Grândola teve orçamentos anuais aprovados entre os 23 e os 37 M€, entre os anos 2008 e 2018. Verifica-se assim, uma menor regularidade entre os valores orçamentais anuais, do que no Município de Alcácer do Sal.

C.M.Santiago do Cacém Orçamento anual - previsões corrigidas (€)

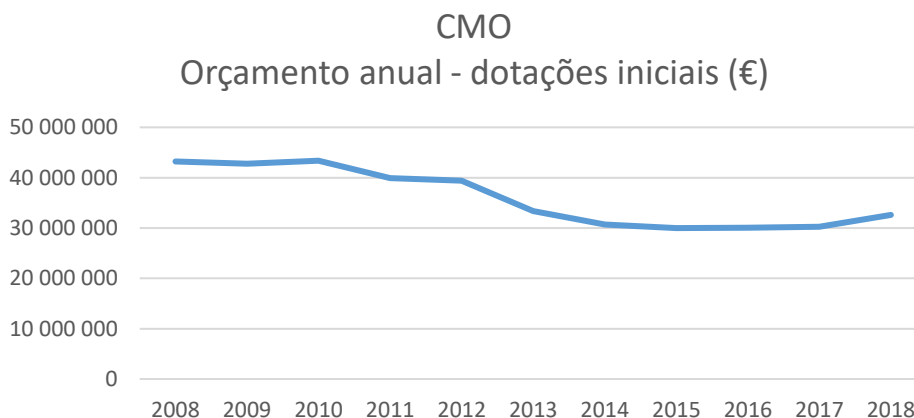


Os valores de orçamentos anuais do Município de Santiago do Cacém situaram-se entre 35 e 40 M€, entre os anos 2008 e 2018. Registou-se um decréscimo nos anos 2010 e 2013 para cerca de 25 M€, mas a partir desse ano a tendência dos valores de orçamento anual é crescente.

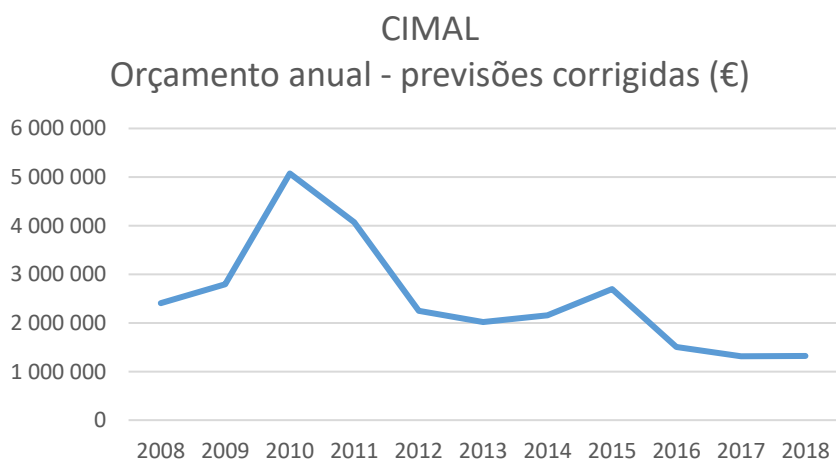
C.M.Sines Orçamento anual - previsões corrigidas (€)



O Município de Sines teve orçamentos anuais entre 30 e 55 M€, entre os anos 2008 e 2018. Verificou-se entre os anos 2008 e 2012, alguma regularidade de valores orçamentais anuais a rondar os 50 M€, para depois se registar uma descida para montantes na ordem dos 30 M€, que se mantiveram até 2018.

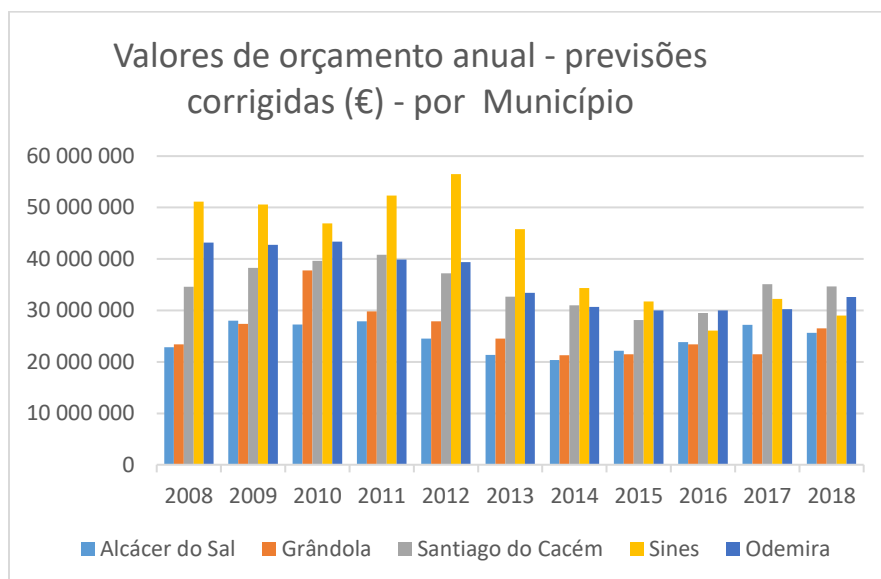


O Município de Odemira teve orçamentos anuais aprovados entre 30 e 44 M€, entre os anos 2008 e 2018. Verificou-se entre os anos 2008 e 2012, alguma regularidade entre os valores orçamentais anuais, a rondar os 40 M€, para depois se registar uma descida para montantes na ordem dos 30 M€; que se mantiveram até 2017, ano em que se começou a registar uma tendência crescente de valores de orçamento anual.



A CIMAL teve orçamentos anuais aprovados entre 1 e cerca de 5 M€, entre os anos 2008 e 2018. Entre os anos 2008 e 2010 o valor orçamental anual cresceu, mas depois a partir de 2010 verificou-se

uma curva descendente até 2012, para cerca de 2 M€ de orçamento anual, para atingir a seguir no ano 2018 cerca de 1 M€.

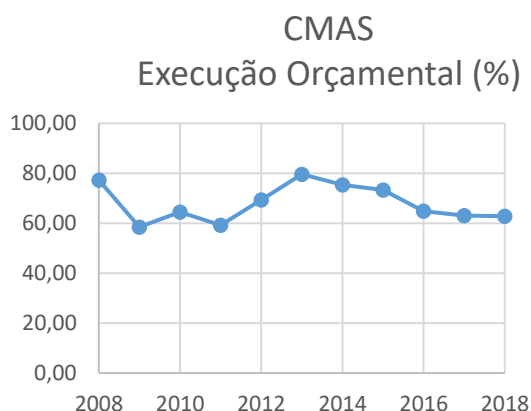
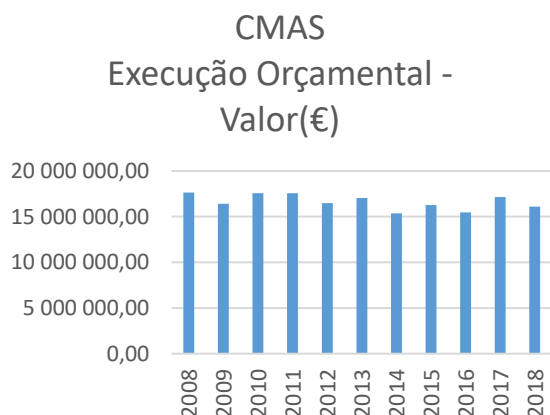


O Município de Sines foi, do conjunto de Municípios objeto do presente estudo, o que geriu orçamentos de maior volume, entre 30 e 55 M€, no período em estudo. No outro extremo temos o Município de Alcácer do Sal com orçamentos anuais até cerca de 25 M€.

De um modo geral, os anos com maior volume de orçamento foram 2008 a 2013, tendo-se depois registado um decréscimo até 2017, altura em que se retomou a curva ascendente de valores de orçamento anual.

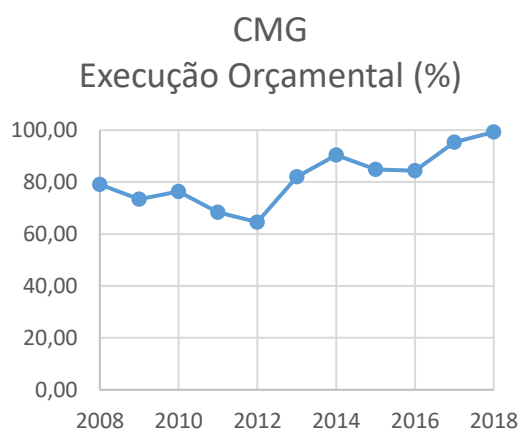
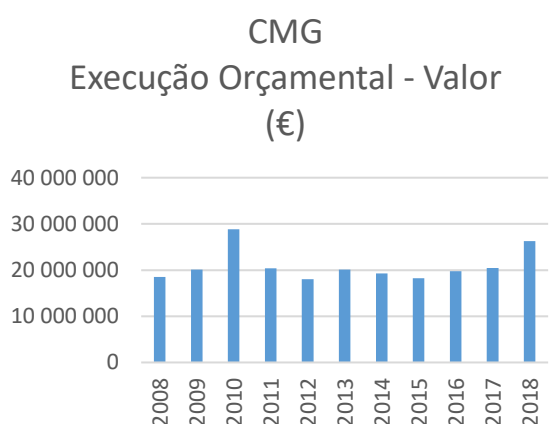
Nota: Não se incluiu a CIMAL nesta comparação, por se considerar não fazer sentido, neste contexto.

Quadro 4 – Valores de Execução Orçamental anual/ Município (2008-2018)



O Município de Alcácer do Sal teve ao longo destes 10 anos valores de execução orçamental entre os 15,5 e 17,5 M€.

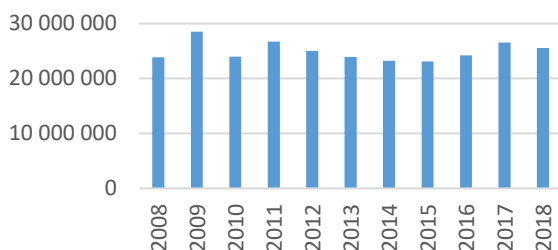
Ao nível da execução orçamental, o Município de Alcácer do Sal teve sempre entre 60% e 80%, no período em estudo.



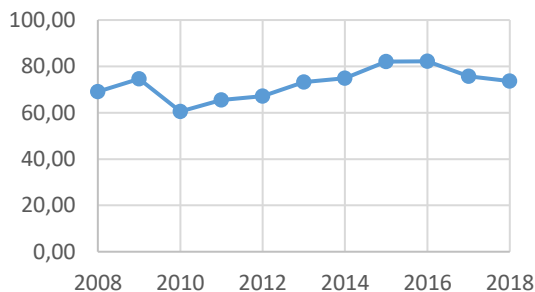
O Município de Grândola teve ao longo deste período valores de execução orçamental entre os 18 e os 28 M€.

Ao nível da execução orçamental, o Município de Grândola teve entre 80% e 100%, no período em estudo.

CMSC
Execução Orçamental - Valor
(€)



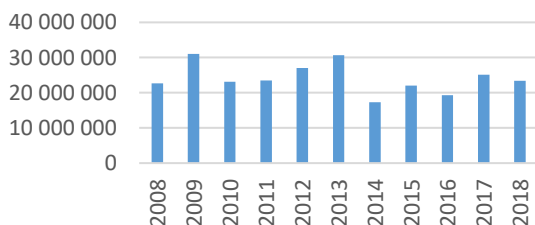
CMSC
Execução Orçamental (%)



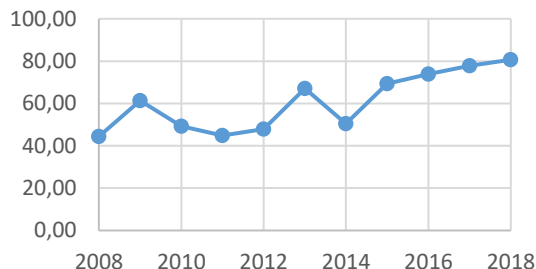
O Município de Santiago do Cacém teve ao longo destes 10 anos valores de execução orçamental entre os 23 e os 28 M€.

Ao nível da execução orçamental, o Município de Santiago do Cacém variou entre 60% e 80% de execução, no período em estudo.

CMS
Execução Orçamental - Valor
(€)



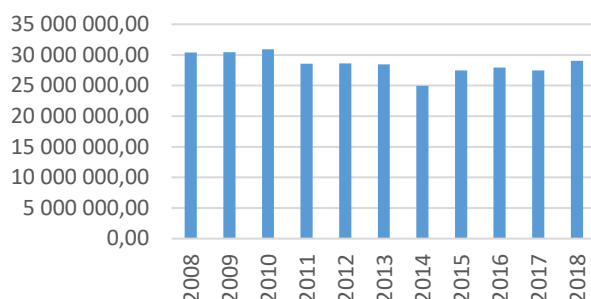
CMS
Execução Orçamental (%)



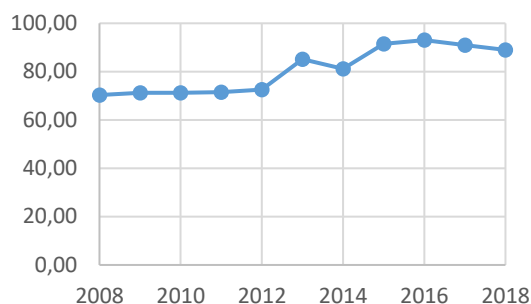
O Município de Sines teve ao longo destes 10 anos valores de execução orçamental entre os 18 e os 31 M€.

Ao nível da execução orçamental, o Município de Sines teve sempre entre 40% e 80%, no período em estudo.

CMO
Execução Orçamental - Valor(€)



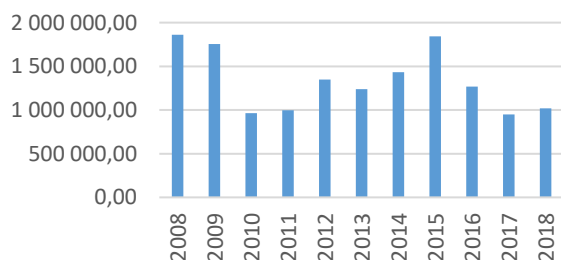
CMO
Execução Orçamental (%)



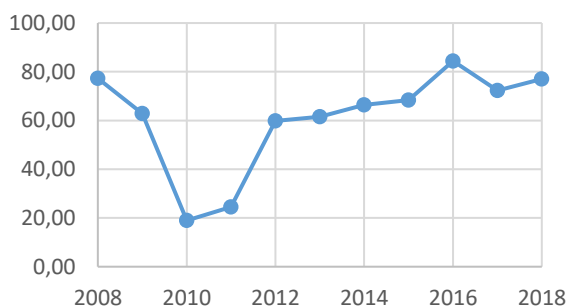
Ao nível da execução orçamental, o Município de Odemira teve sempre execuções entre 70% e 90%, no período em estudo.

O Município de Odemira teve ao longo destes 10 anos valores de execução orçamental entre os 18 e os 31 M€.

CIMAL
Execução Orçamental - Valor(€)

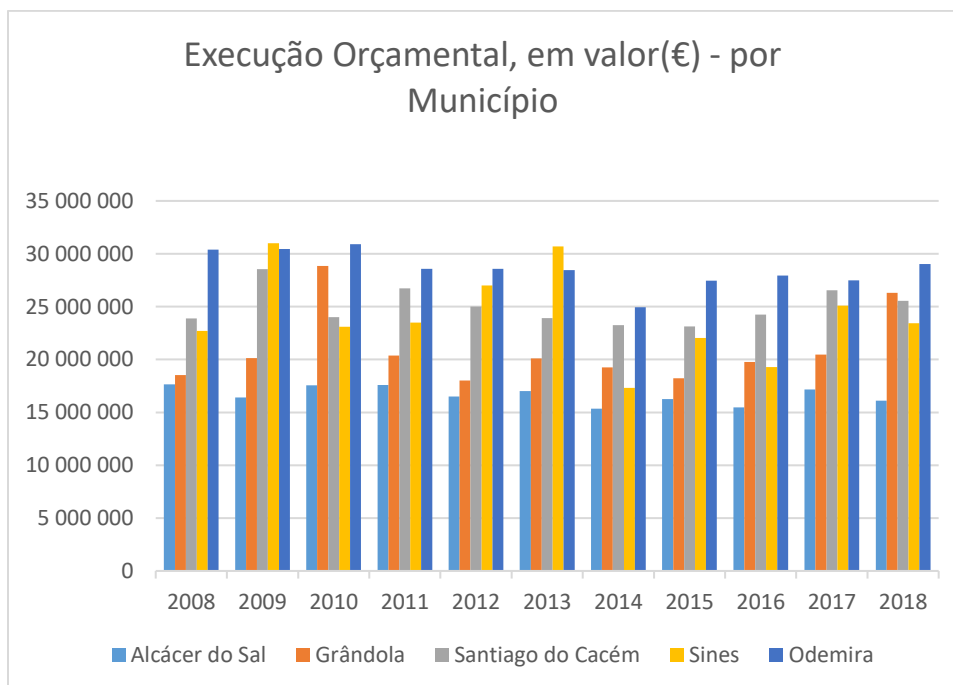


CIMAL
Execução Orçamental (%)

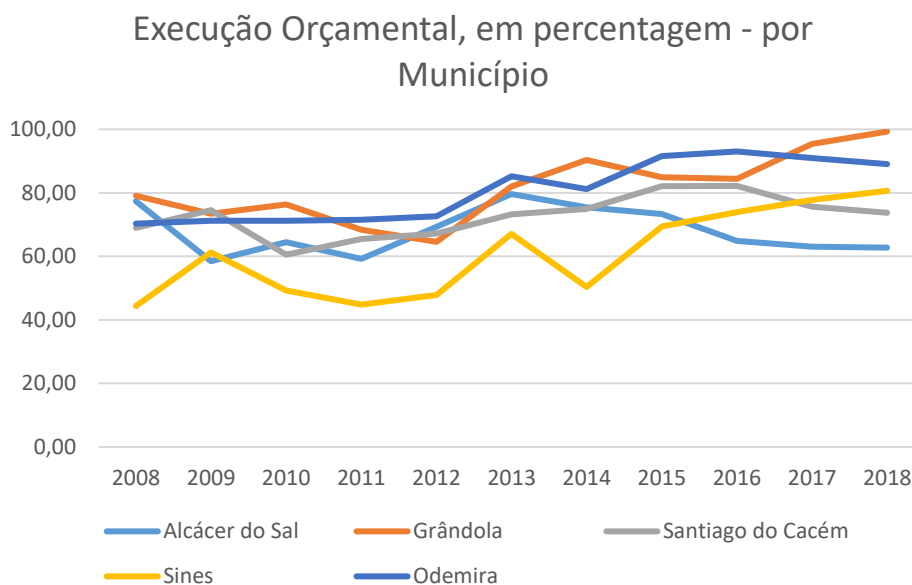


A CIMAL geriu orçamentos, ao longo destes 10 anos, entre cerca de 1 e 2 M€.

No ano 2009 a AMLA e a CIMAL coexistiram, pelo que se somaram os valores de ambas as entidades de execução orçamental. À exceção do ano 2010 a execução orçamental esteve sempre acima dos 50%, tendo no ano 2016 atingido cerca de 85%.



Verifica-se que o Município de Odemira foi o que atingiu valores mais elevados de execução orçamental, como se compreende pelo facto de ter tido valores de orçamentos anuais mais elevados. Em seguida, a mais elevada execução pertenceu ao Município de Sines, seguida de Santiago do Cacém, Grândola e Alcácer do Sal. Mais uma vez, devido aos valores de orçamento anual que cada Município teve aprovado, para executar.



No que se refere à execução orçamental, em percentagem, salienta-se o facto de que foi o Município de Odemira que teve percentagens de execução mais elevadas, ao longo do período em estudo. Logo seguido pelo Município de Grândola, inclusivamente nalguns anos Grândola superou Odemira na execução dos seus orçamentos anuais. Destaca-se aqui o Município de Sines, pela execução, em termos percentuais, mais baixa, dos 5 Municípios.

Não se incluiu a CIMAL nestas comparações acima, ao nível da execução orçamental, por se considerar não fazer sentido, neste contexto. Apresenta-se antes um gráfico com a representação da execução orçamental apenas da CIMAL.

5.3. Do ponto de vista dos recursos humanos que empregam

Municípios	Nº funcionários a 31 Dez. 2018	Nº funcionários afetos à Contratação Pública
Alcácer do Sal	422	4
Grândola	461	5
Santiago do Cacém	517	6
Sines	405	7
Odemira	459	6
CIMAL	16	2

Fonte: Entrevistas realizadas aos dirigentes do serviço e GOP's 2018 dos Municípios

CAPÍTULO 3. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

1. Os procedimentos de despesa, por Município do Alentejo Litoral

Considerou-se interessante apresentar os dados recolhidos sobre os procedimentos de despesa adotados nos vários Municípios objeto do presente estudo, sob várias perspetivas. Para em seguida se proceder à sua comparação, entre Municípios. Sendo certo que os 5 Municípios e a associação de Municípios apresentam características muito diversas entre si, ainda assim efetuam-se comparações nalguns aspetos que se considerou relevante comparar.

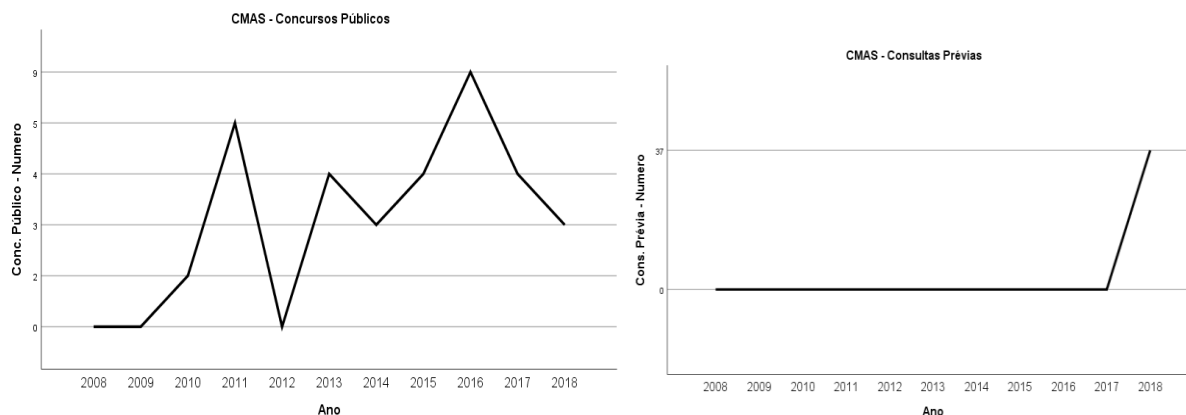
Por uma questão de lógica geográfica, inicia-se esta apresentação de dados, pelo Município de Alcácer do Sal, culminado no Município de Odemira, uma vez que é o que fica mais a sul no território do continente.

1.1. Município de Alcácer do Sal

1.1.1. Aquisição por Tipo de Procedimento (em número e valor) – Evolução 2008-2018

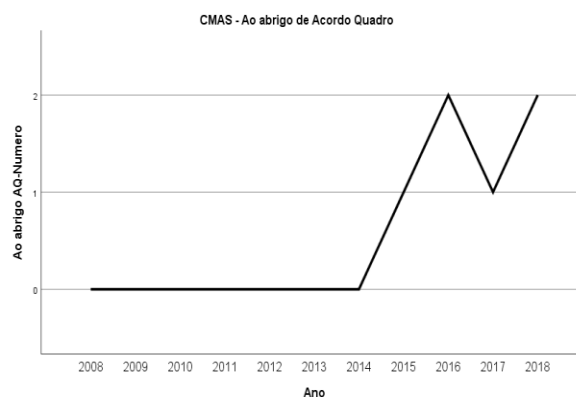
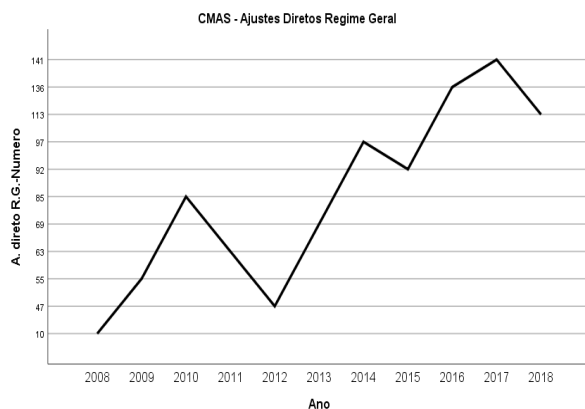
Apresentam-se a seguir alguns gráficos representativos da situação do Município de Alcácer do Sal, relativamente às aquisições por tipo de procedimento, em número e em valor, no período objeto do presente estudo: entre 2008 e 2018.

Aquisição por tipo de procedimento, em número – Evolução entre 2008 e 2018



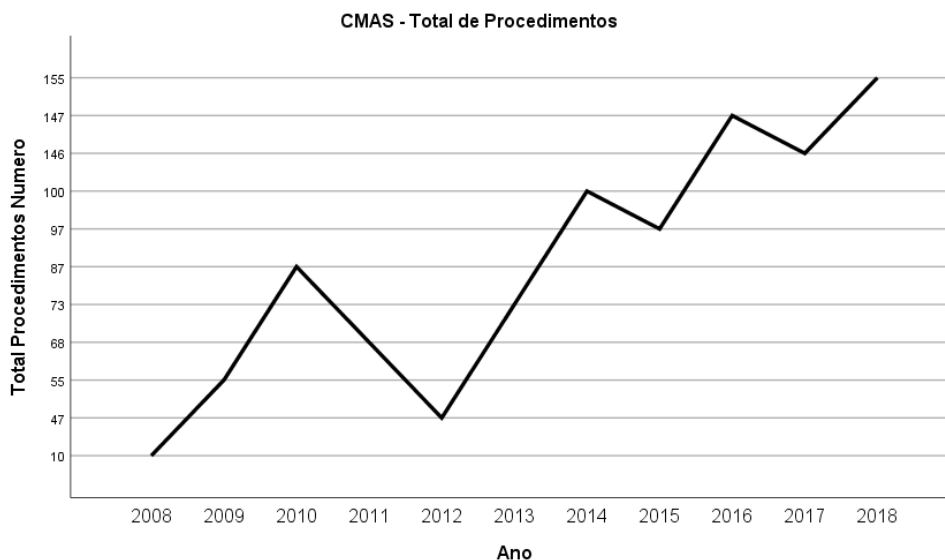
Os Concursos Públicos lançados pela Câmara Municipal de Alcácer do Sal, entre 2008 e 2018 (em número) tiveram um crescimento pouco regular, uma vez que em 2011 houve um pico, com 5 procedimentos por Concurso Público. Em 2013 e 2016 voltou a haver picos, com 4 e 9 procedimentos deste tipo, respetivamente. A partir de 2016 aconteceu um decréscimo da utilização deste tipo de procedimento pelo Município de Alcácer do Sal.

O gráfico da direita, tem esta configuração, uma vez que a Consulta Prévia não existia até à alteração do CCP, com o DL 111-B/ 2017. Ou seja, apenas se realizaram procedimentos por Consulta Prévia em 2018 e neste caso, foram 37.



Os Ajustes Diretos (regime geral) lançados pela Câmara Municipal de Alcácer do Sal, entre 2008 e 2018 (em número) tiveram um crescimento regular, uma vez que se verificou uma evolução positiva (ascendente) entre 2008 e 2017. Em 2018 iniciou-se a curva descendente, possivelmente pela alteração da legislação que veio alterar limites de valor para os tipos de procedimento, introduzindo a Consulta Prévia, que passou a ser usada por muitas entidades públicas, em detrimento do Ajuste Direto.

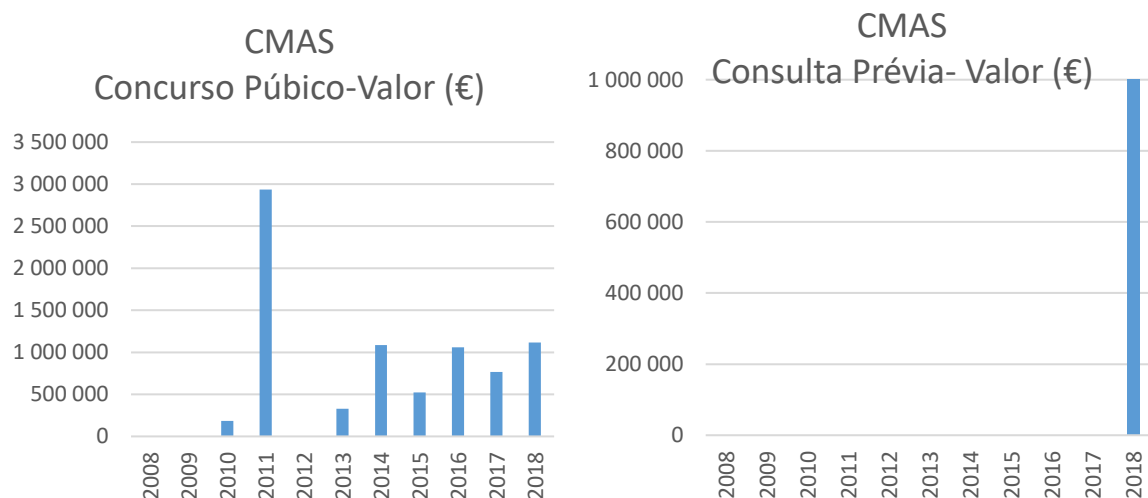
A Câmara Municipal de Alcácer do Sal não realizou quaisquer procedimentos ao abrigo de Acordos Quadro entre 2008 e 2014. Em 2016 registou-se um pico deste tipo de procedimento e em 2018 voltou a registar-se novo pico, com 2 procedimentos em ambos os anos.



Em termos totais, o Município de Alcácer do Sal lançou entre 2008 e 2018 entre 10 procedimentos (2008) e 150 (2018), lançando no mercado os diferentes procedimentos: Ajustes Diretos Regime Geral, Concursos Públicos e Consultas Prévias (apenas em 2018). O número de procedimentos lançados cresceu sempre desde o ano 2008 (início do estudo) até 2018, tendo-se verificado alguns picos de número de procedimentos lançados em 2010, 2014 e 2017.

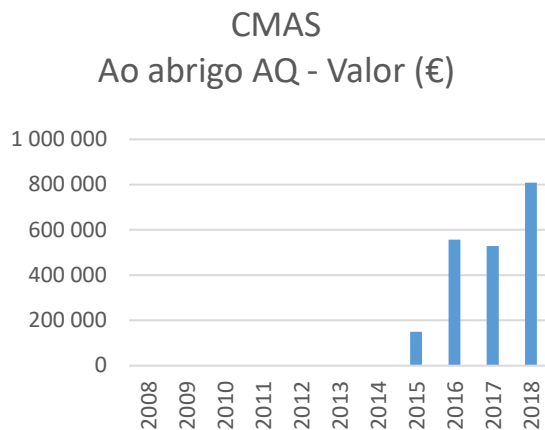
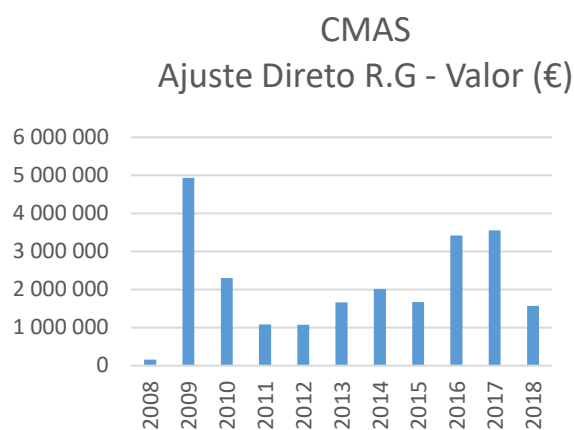
Em 2018 registou-se também uma tendência crescente do número de procedimentos, relativamente ao período em análise. É importante salientar que os Ajustes Diretos regime simplificado não são aqui considerados.

Aquisição por tipo de procedimento, em valor – Evolução entre 2008 e 2018



À semelhança do que se disse sobre o gráfico dos Concursos Públicos, em número, lançados pelo Município de Alcácer do Sal, no período em análise, também em termos de valor, foi muito irregular o montante dos procedimentos. Isto é, apenas em 2011 houve um pico, com Concursos Públicos no valor de quase 3 M€. A seguir, apenas nos anos de 2014, 2016 e 2018 se atingiu o montante de 1 M€.

Relativamente às Consultas Prévias, também como se viu no gráfico em número, este tem esta configuração, uma vez que a Consulta Prévia não existia até à alteração do CCP. Ou seja, apenas se realizaram procedimentos por Consulta Prévia em 2018, em cerca de 1 M€.

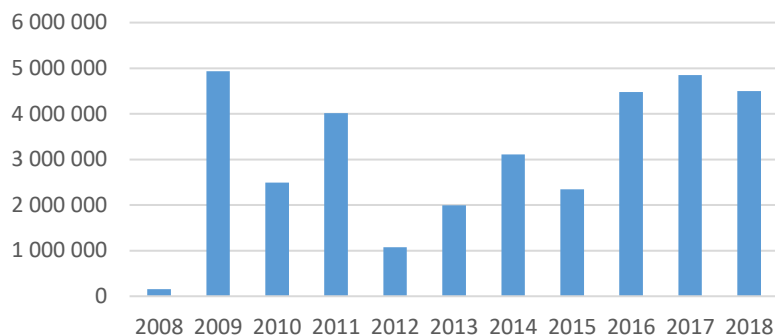


Os Ajustes Diretos (regime geral) lançados pela Câmara Municipal de Alcácer do Sal, entre 2008 e 2018 (em valor) não tiveram um crescimento regular, muito pelo contrário. No ano 2009 verificou-se um elevado valor de Ajustes Diretos lançados, cerca de 5 M€, depois, entre os anos 2010 e 2015 os valores situaram-se entre 1 e 2 M€, para em 2016 e 2017 voltarem a subir, para cerca de 3,5 M€. No ano 2018, quando se introduziu a Consulta Prévia, o montante de Ajustes Diretos reduziu-se, para cerca de 1,5 M€.

Como se viu acima, no gráfico de procedimentos ao abrigo de AQ (em número), apenas a partir de 2015 se realizaram procedimentos deste tipo. E estes foram na ordem dos 500 000 € em termos médios. Apenas em 2018 se registou cerca de 800 000€ deste tipo de procedimentos.

CMAS

Procedimentos de despesa - Valor (€)

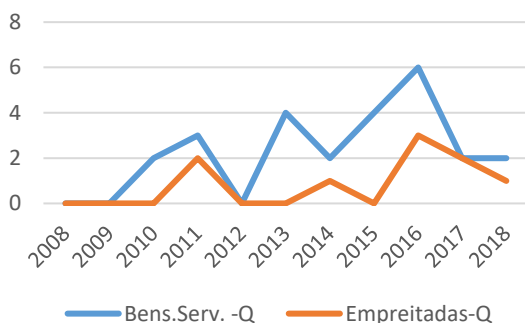


No total, o Município de Alcácer do Sal lançou um máximo de 5 M€ de procedimentos em 2009 e também entre 2016 e 2018 montantes na ordem dos 5 M€. Entre 2010 e 2015 os valores totais situaram-se entre 1 e 4 M€.

1.1.2. Aquisição por Tipo de Contrato (em número e valor) – Evolução 2008-2018

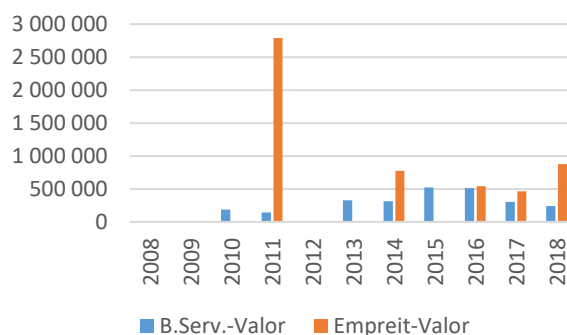
CMAS

Concurso Público - Tipo de contrato - Nº



CMAS

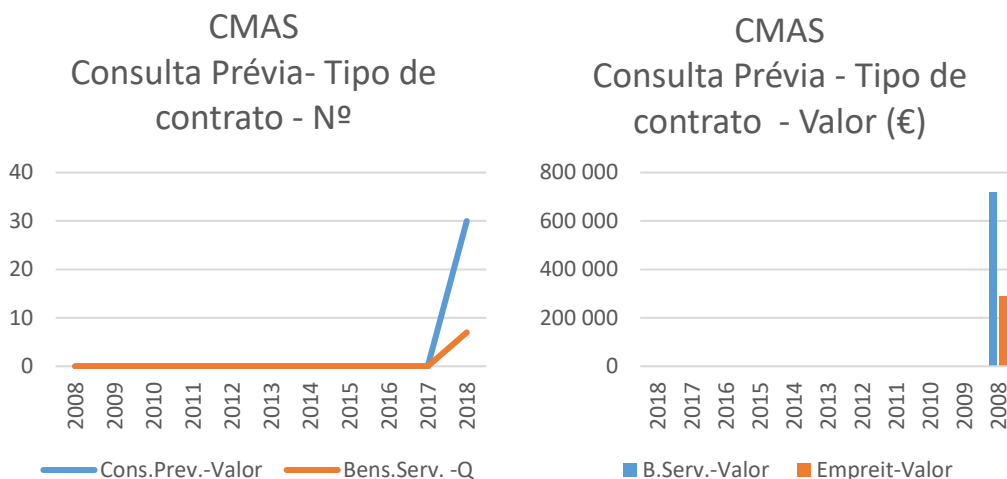
Concurso Público - Tipo de contrato - Valor (€)



A estrutura dos Concursos Públicos, no Município de Alcácer do Sal, em número, foi a que se representa acima, ou seja: realizaram-se sempre mais procedimentos de aquisição de bens e serviços

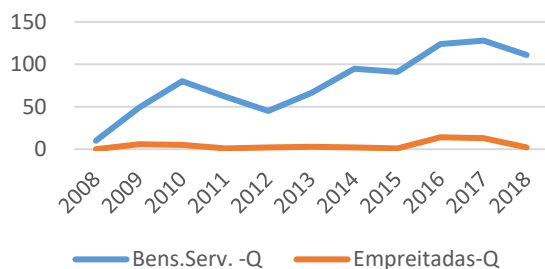
do que de empreitadas no período em estudo. Sendo que se registaram picos do número de procedimentos lançados em 2011 e 2016, em ambos os tipos. Realça-se o facto de que nos anos 2012, 2013 e 2015 não se terem lançado empreitadas.

Em valor, os Concursos Públicos realizados pelo Município de Alcácer do Sal, atingiram um elevado pico em 2011, para empreitadas, com cerca de 3 M€. Para adquirir bens e serviços, este tipo de procedimento não teve grande expressão, podendo apenas salientar-se os anos de 2015 e 2016 com cerca de 500 m€ em cada ano.

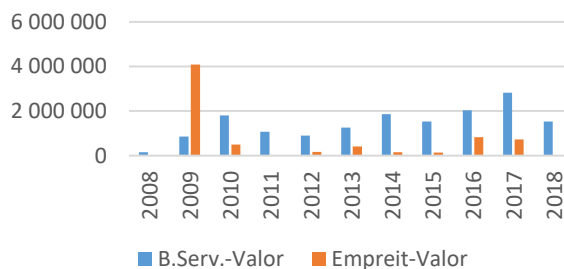


Estes dois gráficos representam as Consultas Prévias lançadas, sendo que apenas em 2018 este tipo de procedimento foi introduzido no CCP, daí a configuração de ambos. Em 2018 o Município de Alcácer do Sal lançou cerca de 30 procedimentos deste tipo, para adquirir bens e serviços e cerca de 8 para empreitadas de bens e serviços. Portanto, como se percebe, este procedimento foi mais utilizado para adquirir bens e serviços, do que para lançar Empreitadas de obras públicas. Para bens e serviços lançaram-se cerca de 700 m€, já para empreitadas apenas cerca de 300 m€.

CMAS
Ajuste Direto R.G. - Tipo de contrato - Nº



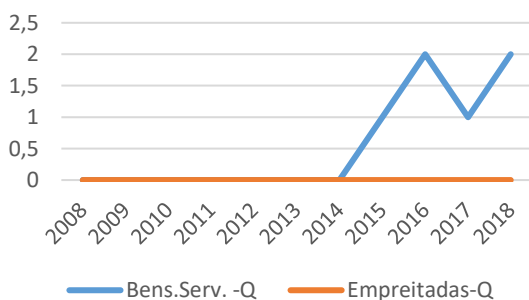
CMAS
Ajuste Direto R.G.- Tipo de contrato - Valor (€)



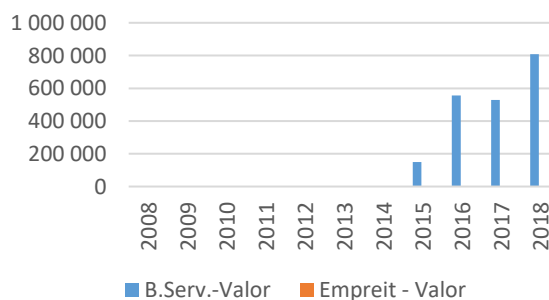
Os Ajustes Diretos foram claramente mais utilizados para adquirir bens e serviços, do que para lançar Empreitadas de obras públicas, como se compreende, pelos valores que revestem normalmente as empreitadas. Registou-se uma evolução positiva até 2010 (para bens e serviços), depois um decréscimo e a partir de 2012 voltou a crescer o número destes procedimentos, até 2017. A partir deste ano começou a registar-se uma tendência decrescente

No ano 2009, lançaram-se empreitadas, por Ajuste Direto em cerca de 4 M€. Realça-se ainda que no ano 2017 quase se atingiram os 3 M€ de compras de bens e serviços através de Ajuste Direto.

CMAS
Ao abrigo de AQ - Tipo de contrato - Nº



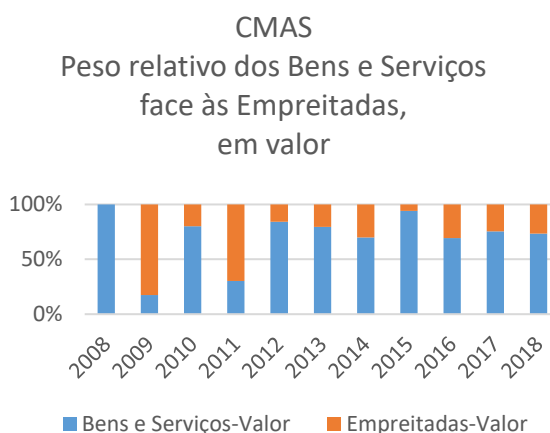
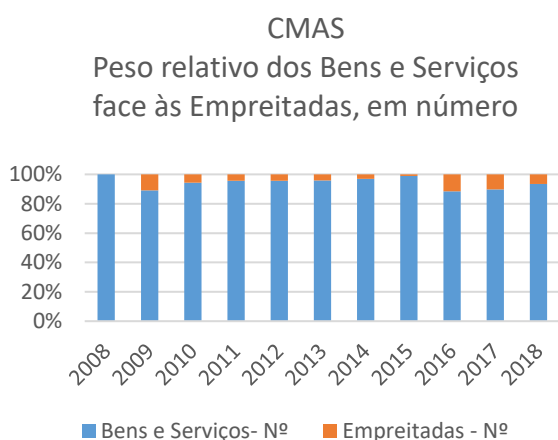
CMAS
Ao abrigo de AQ - Tipo de contrato - Valor



Os Acordos Quadro foram apenas utilizados pelo Município de Alcácer do Sal a partir de 2014, para adquirir bens e serviços, sendo que em 2016 e 2018 se registaram 2 procedimentos deste tipo.

Salienta-se uma tendência crescente na utilização deste tipo de procedimento.

1.1.3. Peso relativo das Aquisições, por Tipo de Contrato (em número e valor) – Evolução 2008-2018



O número de contratos de bens e serviços celebrados pela Câmara Municipal de Alcácer do Sal, face ao número de empreitadas, manteve-se relativamente constante até 2015, tendo decrescido bastante em 2016. Verificou-se a seguir, a partir de 2017, novamente um crescimento. Apesar de, em termos relativos, terem sido sempre realizados muito mais contratos de bens e serviços, do que de empreitadas, entre 80 e 90% de bens e serviços, para cerca de 10% de empreitadas.

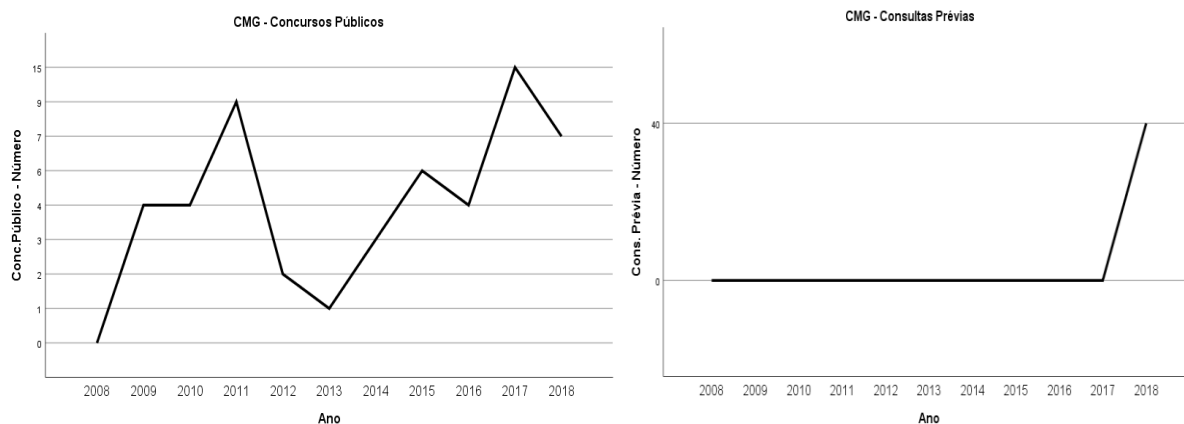
Quanto ao valor de contratos de bens e serviços celebrados pela Câmara Municipal de Alcácer do Sal, face ao valor de contratos de empreitadas, a situação já é diferente da do número de contratos, o que é perfeitamente compreensível, uma vez que os valores das empreitadas são quase sempre substancialmente superiores aos dos contratos de bens e serviços.

Quase sempre, ao longo do período em análise, o peso dos contratos de bens e serviços, em valor, foi superior ao de empreitadas. Exceção feita para os anos 2009 e 2011, em que o valor das empreitadas superou em muito o de bens e serviços.

1.2. Município de Grândola

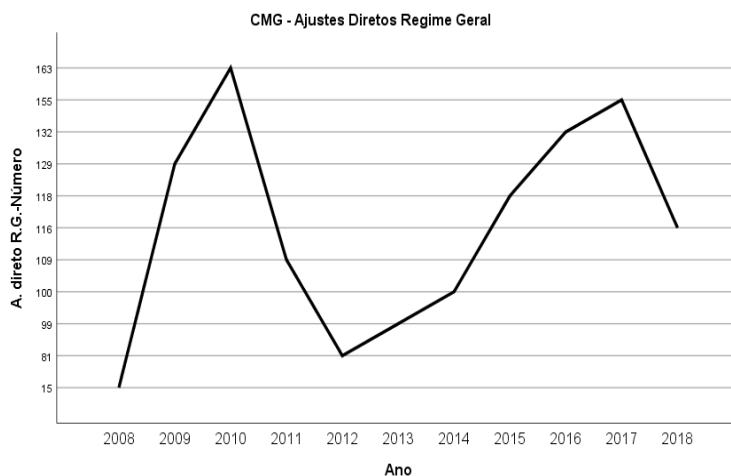
1.2.1. Aquisição por Tipo de Procedimento (em número e valor) – Evolução 2008-2018

Aquisição por tipo de procedimento, em número – Evolução entre 2008 e 2018



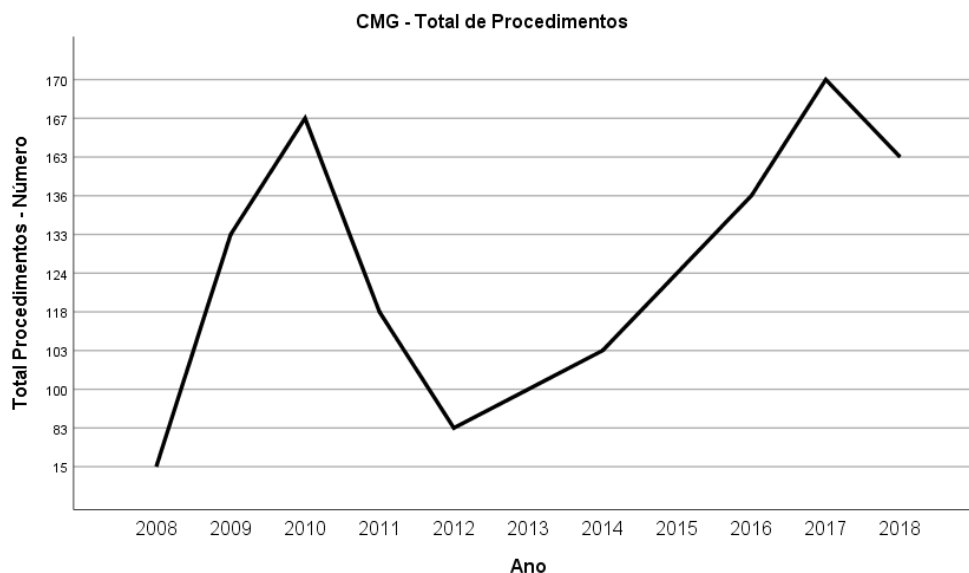
Os Concursos Públicos lançados pela Câmara Municipal de Grândola, entre 2008 e 2018 (em número) tiveram um crescimento pouco regular, uma vez que em 2011 houve um pico, com 9 procedimentos por Concurso Público. Em 2015 e 2017 voltou a haver picos, com 6 e 15 procedimentos deste tipo, respetivamente. A partir de 2017 aconteceu um decréscimo deste tipo de procedimento.

O gráfico da direita, tem esta configuração, uma vez que a Consulta Prévia não existia até à alteração do CCP, com o DL 111-B/ 2017. Ou seja, no período objeto de estudo, apenas se realizaram cerca de 40 procedimentos por Consulta Prévia em 2018.



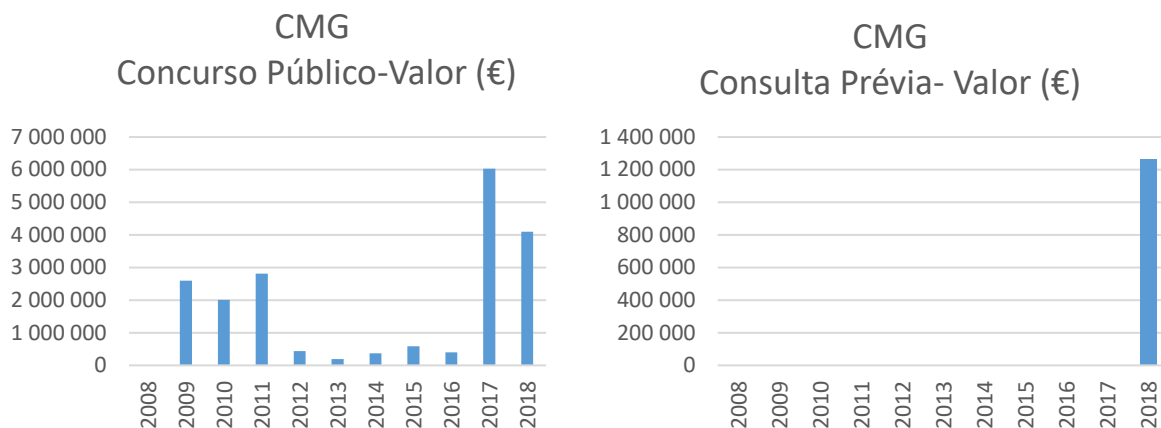
Os Ajustes Diretos (regime geral) lançados pela Câmara Municipal de Grândola, entre 2008 e 2018 tiveram um crescimento mais ou menos regular, uma vez que se verificou uma evolução positiva (ascendente) entre 2008 e 2010. Depois registou-se um decréscimo pouco significativo até 2012 e voltou a crescer o número de Ajustes Diretos até 2017. Em 2018 iniciou-se a curva descendente, possivelmente pela alteração da legislação que veio alterar limites de valor para os tipos de procedimento. Tendo sido introduzida a Consulta Prévia, que passou a ser usada por muitas entidades públicas, em detrimento do Ajuste Direto.

Não foram realizados quaisquer procedimentos através de AQ neste período, pelo Município de Grândola.



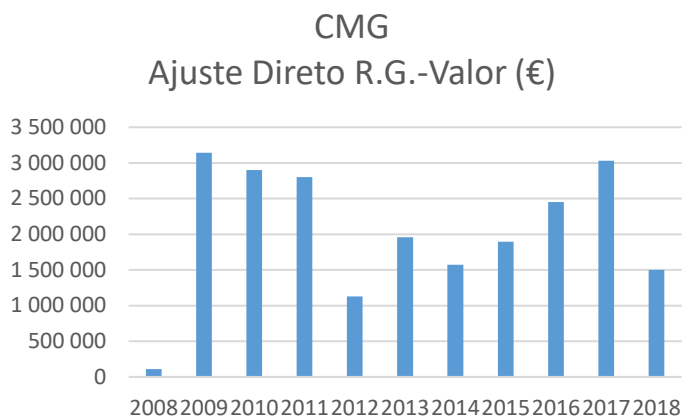
Em termos totais, o Município de Grândola lançou entre 2008 e 2018 entre 15 procedimentos (2008) e 170 (em 2010 e 2017), lançando no mercado os diferentes procedimentos: Ajustes Diretos Regime Geral, Concursos Públicos e Consultas Prévias (apenas em 2018). O número de procedimentos lançados teve um crescimento até 2010, depois sofreu uma quebra até 2012. Ano em que voltou a registar-se uma curva ascendente do número de procedimentos, até 2017. Em 2018, registou-se um decréscimo desse número, mas não muito acentuado. Refere-se mais uma vez que os Ajustes Diretos regime simplificado não são aqui considerados.

Aquisição por tipo de procedimento, em valor – Evolução entre 2008 e 2018



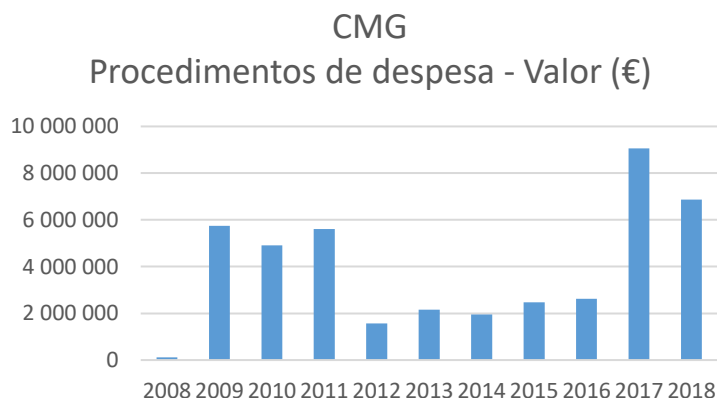
À semelhança do que se disse sobre o gráfico dos Concursos Públicos, em número, lançados pelo Município de Grândola, no período em análise, também em termos de valor, foi muito irregular o montante dos procedimentos. Isto é, entre os anos 2009 e 2011, o montante dos procedimentos por Concurso Público ascenderam a cerca de 2 M€. Depois apenas em 2017 e 2018 se registaram valores mais significativos, entre 4 e 6 M€.

À semelhança do que se referiu no gráfico anterior, relativo às Consultas Prévias, este tem esta configuração, uma vez que a Consulta Prévia não existia até à alteração do CCP. Ou seja, no período objeto de estudo, apenas se realizaram procedimentos por Consulta Prévia em 2018, em cerca de 1, 2 M€.



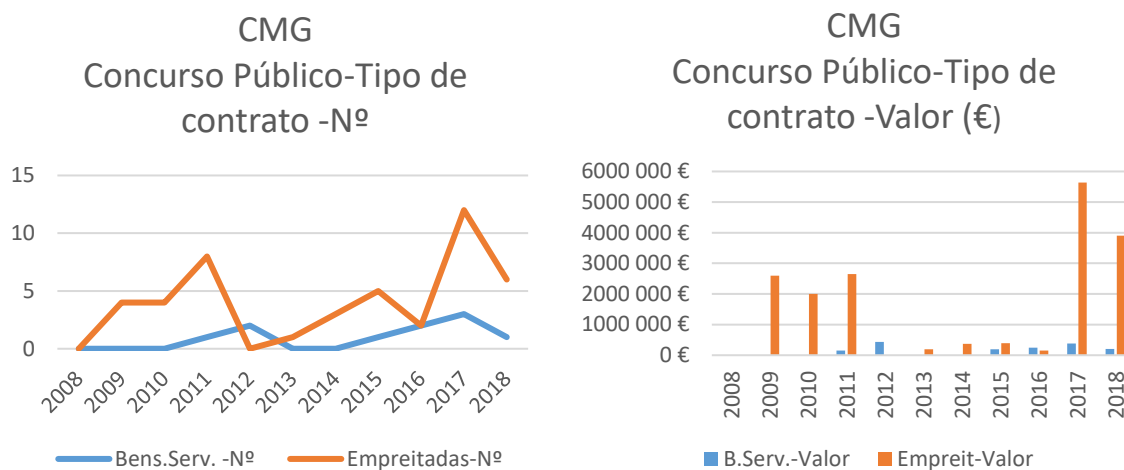
Os Ajustes Diretos foram utilizados pelo Município de Grândola num máximo de 3 M€ em 2009 e 2017. Sendo que se realça o ano de 2008 com um valor muito baixo (cerca de 100 m€) e 2012 com cerca de 1 M€. De referir ainda que em 2018 também se reduziu bastante este valor, provavelmente devido à introdução da Consulta Prévia na legislação.

Não foram realizados quaisquer procedimentos através de AQ neste período, pelo Município de Grândola.



No total, o Município de Grândola, realizou no período objeto de estudo, um máximo de cerca de 9 M€ em 2017 e um mínimo de cerca de 100 m€, em 2008. Entre 2009 e 2011 registaram-se quase 6 M€ de aquisições e entre 2012 e 2016 os valores oscilaram entre 2 e 2,5 M€.

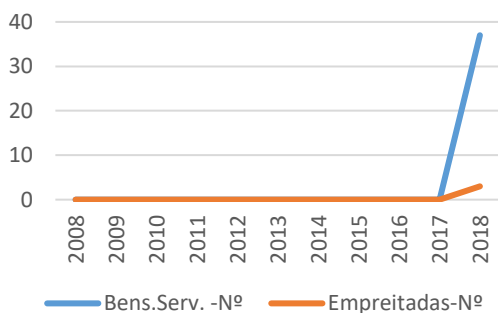
1.2.2. Aquisição por Tipo de Contrato (em número e valor) – Evolução 2008-2018



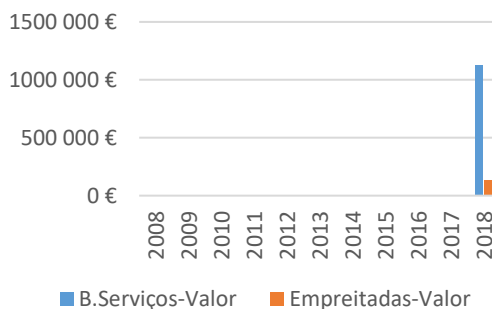
Comparando o número de aquisições entre bens e serviços e empreitadas, observa-se que o Concurso Público foi sempre mais utilizado para lançar empreitadas, do que para adquirir bens e serviços. Tendo-se registado picos do número de procedimentos deste tipo, para este fim, em 2011, 2015 e 2017. Para bens e serviços apenas se lançaram concursos públicos em 2011, 2012 e de 2015 em diante, tendo-se verificado uma descida a partir de 2017, na utilização deste tipo de procedimento para adquirir bens e serviços. O que de resto também aconteceu para as Empreitadas de obras públicas.

Em valor, os Concursos Públicos também tiveram mais expressão nas Empreitadas de obras públicas, tendo-se registado valores mais elevados entre os anos 2009 e 2011 (cerca de 2 M€) e depois entre 2017 e 2018 (entre 4 e 5 M€). Para a aquisição de bens e serviços este tipo de procedimento quase não teve expressão.

CMG
Consulta Prévia- Tipo de
contrato - Nº



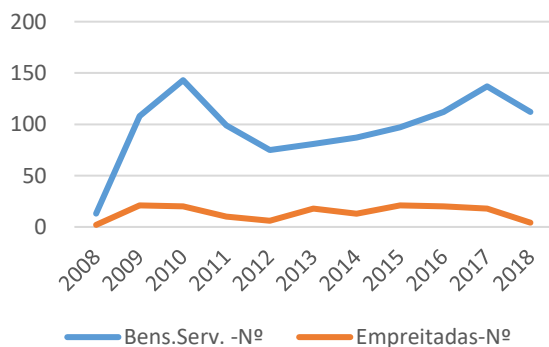
CMG
Consulta Prévia - Tipo de
contrato -Valor (€)



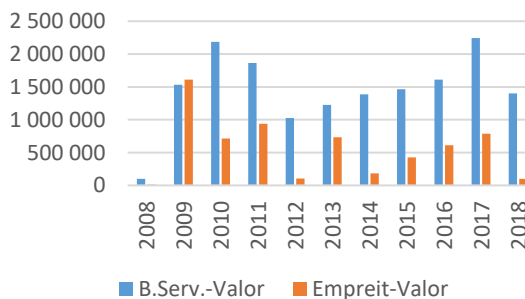
As Consultas Prévias foram mais utilizadas (aquando da sua introdução no CCP) para adquirir bens e serviços, do que para lançar Empreitadas de obras públicas.

As Consultas Prévias, em 2018, tiveram muito mais peso na aquisição de bens e serviços, do que nas Empreitadas de obras públicas: cerca de 1 M€ e 100 m€, respetivamente.

CMG
Ajuste Direto R.G.-Tipo de
contrato-Nº



CMG
Ajuste Direto R.G.- Tipo de
contrato
Valor (€)

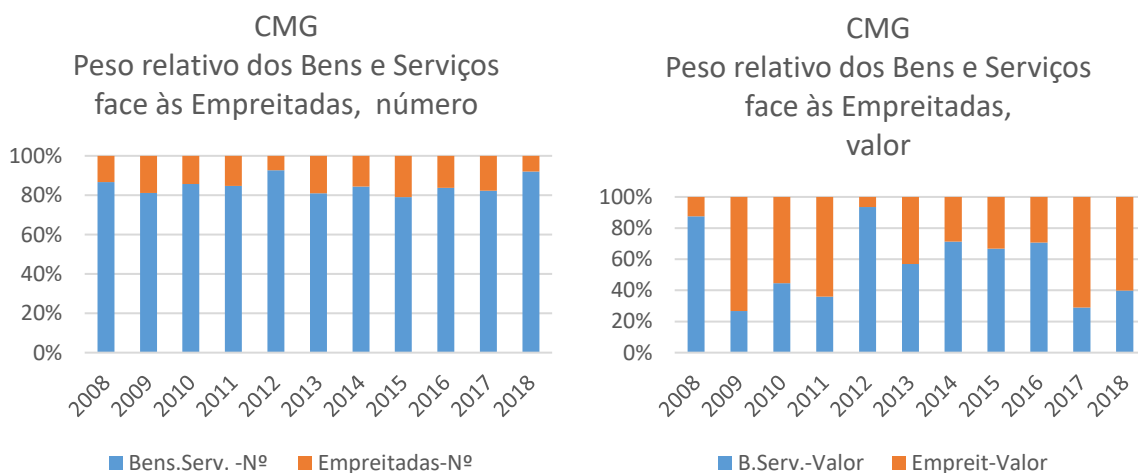


Os Ajustes Diretos foram lançados principalmente para adquirir bens e serviços, pelo Município de Grândola, o que se poderá justificar pelos montantes elevados que envolvem as Empreitadas de

obras públicas. Tendo-se registado nos anos de 2010 e 217 o maior volume de procedimentos deste tipo. Realça-se o facto de em 2018 se começar a registar uma descida da utilização deste procedimento, julga-se pelo facto de se ter introduzido no CCP a Consulta Prévia.

Registaram-se os maiores montantes de aquisições por esta via nos anos 2010 e 2017, de cerca de 2 M€.

1.2.3. Peso relativo das Aquisições, por Tipo de Contrato (em número e valor) – Evolução 2008-2018



O número de contratos de bens e serviços celebrados pela Câmara Municipal de Grândola, face ao número de empreitadas, manteve-se relativamente constante entre 2008 e 2018, entre os 80 e os 90%. Salienta-se que no ano 2012 se situou acima dos 90% o número de procedimentos para bens e serviços e que de um modo geral, se realizaram sempre mais procedimentos para bens e serviços do que empreitadas, como é natural.

Quanto ao valor de contratos de bens e serviços celebrados pela Câmara Municipal de Grândola, face ao valor de contratos de empreitadas, a situação já é diferente da do número de contratos, o que é

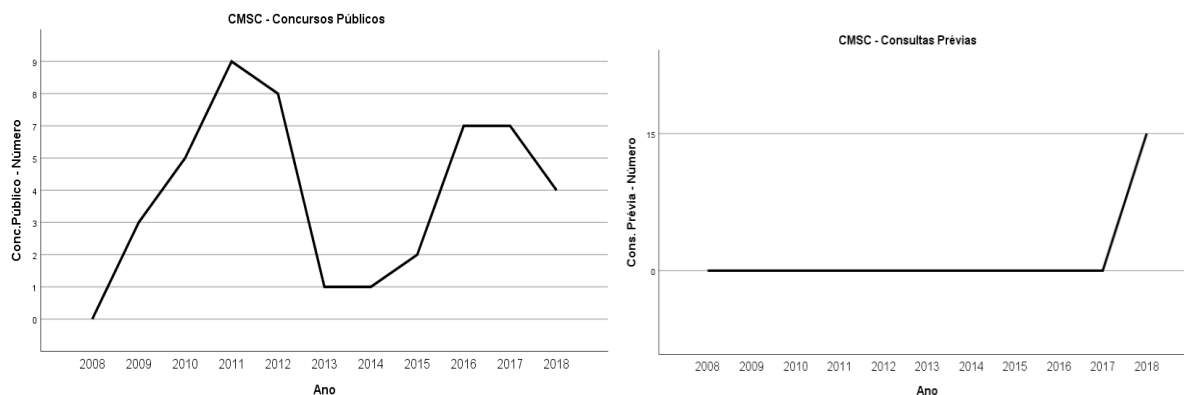
perfeitamente compreensível, uma vez que os valores das empreitadas são quase sempre substancialmente superiores aos dos contratos de bens e serviços.

Ao longo do período em análise, o peso dos contratos de bens e serviços, em valor, foi nalguns anos superior ao das empreitadas, no entanto, entre os anos 2009 e 2011 e também em 2017 e 2018, o valor das empreitadas superou em muito o de bens e serviços.

1.3. Município de Santiago do Cacém

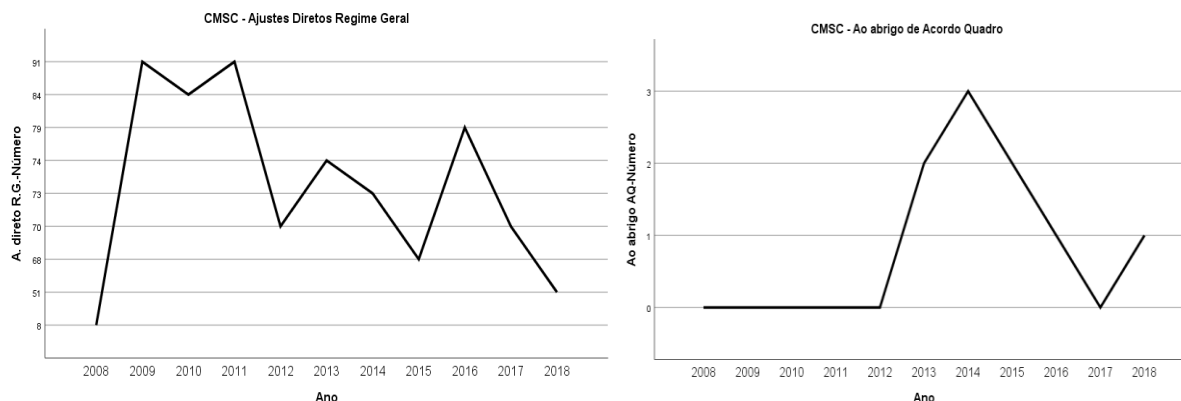
1.3.1. Aquisição por Tipo de Procedimento (em número e valor) – Evolução 2008-2018

Aquisição por tipo de procedimento, em número – Evolução entre 2008 e 2018



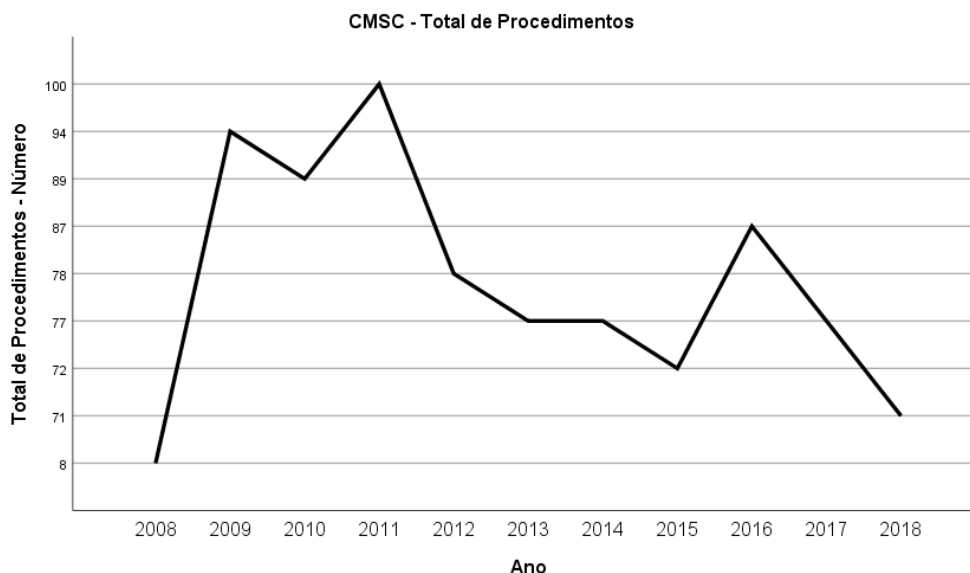
Os Concursos Públicos lançados pela Câmara Municipal de Santiago do Cacém, entre 2008 e 2018 (em número) tiveram um crescimento pouco regular, uma vez que em 2011 houve um pico, com 9 procedimentos por Concurso Público. Em 2016 e 2017 voltou a haver um pico, com 7 procedimentos deste tipo em ambos os anos. A partir de 2017 aconteceu um decréscimo deste tipo de procedimento.

O gráfico da direita, tem esta configuração, uma vez que a Consulta Prévia não existia até à alteração do CCP, com o DL 111-B/ 2017. Ou seja, em 2018, apenas se realizaram cerca de 15 procedimentos por Consulta Prévia.



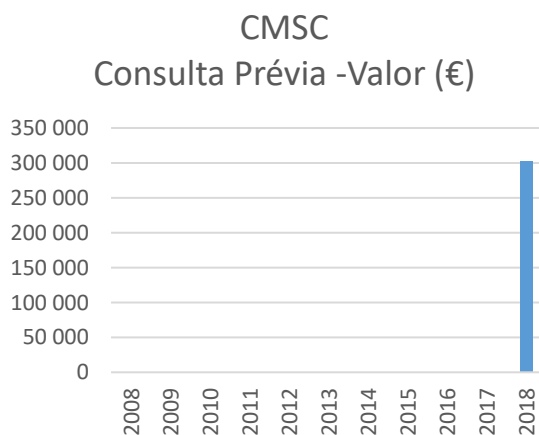
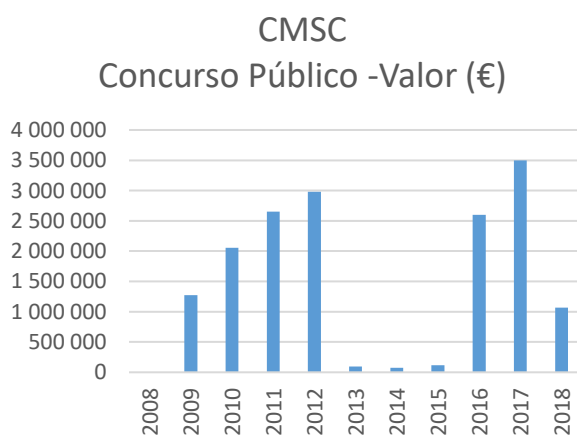
Os Ajustes Diretos lançados pela Câmara Municipal de Santiago do Cacém (em número) tiveram um crescimento muito elevado de 2008 para 2009, com 90 procedimentos por Ajuste Direto no ano 2009. A seguir e até 2017, realizaram-se entre 70 e 80 procedimentos anuais. Em 2018 verificou-se um decréscimo de Ajustes Diretos, pois foi o ano em que foi introduzida a Consulta Prévia e os limites do Ajuste Direto alteraram-se consideravelmente.

A Câmara Municipal de Santiago do Cacém não realizou quaisquer procedimentos ao abrigo de Acordo Quadro entre 2008 e 2012. Em 2014 registou-se um pico deste tipo de procedimento, com 3 procedimentos realizados. A seguir e até 2017 decresceu a utilização deste tipo de procedimento, até não ser usado de todo. A partir de 2017, houve uma evolução positiva, para a utilização de Ajuste Direto, ao abrigo de AQ.



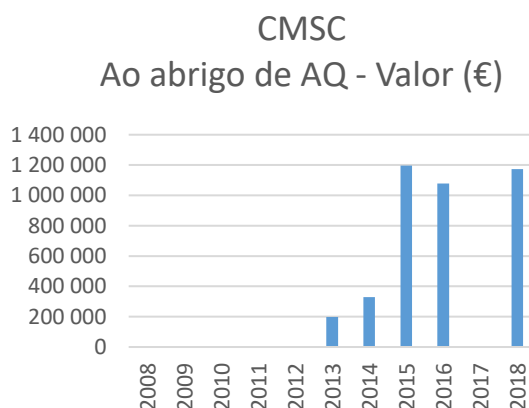
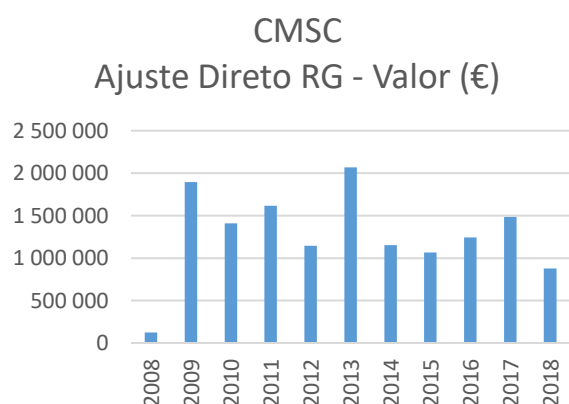
Em termos totais, a Câmara Municipal de Santiago do Cacém realizou entre 2008 e 2018 o mínimo de 10 procedimentos (2008) e o máximo de 100 (2011), lançando no mercado os diferentes procedimentos: Ajustes Diretos Regime Geral, Concursos Públicos e Consultas Prévias (apenas em 2018). O número de procedimentos foi mais ou menos regular entre os anos 2009 e 2018, tendo-se registado neste período em média entre 75 e 100 procedimentos anuais. É importante salientar que os Ajustes Diretos regime simplificado não são aqui considerados.

Aquisição por tipo de procedimento, em valor – Evolução entre 2008 e 2018



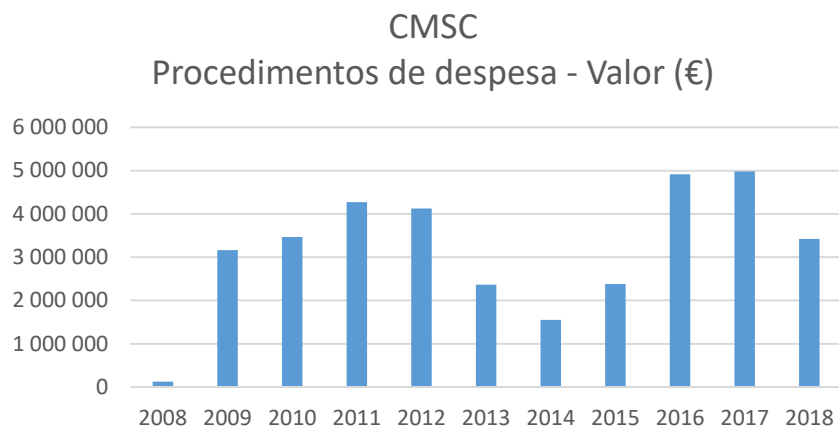
À semelhança do que se disse sobre o gráfico dos Concursos Públicos (em número) lançados pelo Município de Santiago do Cacém, no período em análise, também em termos de valor, foi muito irregular o montante dos procedimentos. Isto é, entre os anos 2009 e 2012, verifica-se uma evolução positiva, de montantes entre 1,2 M€ e 3 M€. Depois de alguns anos com valores pouco significativos de Concursos Públicos, os anos de 2016 a 2018 registaram valores entre os 1 e 3,5 M€.

À semelhança do que se referiu no gráfico anterior, relativo às Consultas Prévias, este tem esta configuração, uma vez que este tipo de procedimento não existia até à alteração do CCP. Ou seja, apenas se realizaram procedimentos por Consulta Prévia em 2018, no montante de cerca de 300 m€.



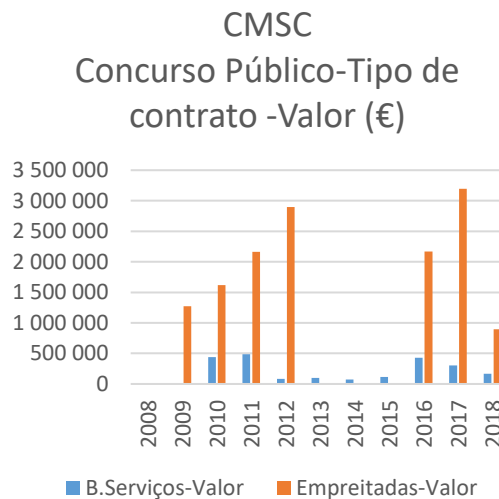
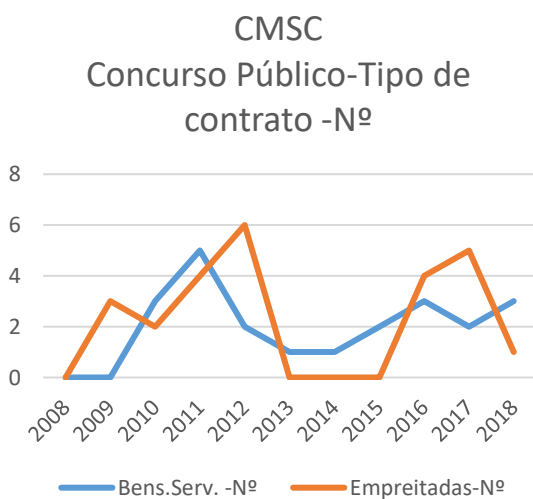
O Município de Santiago do Cacém lançou Ajustes Diretos, regime geral, de cerca de 2 M€ nos anos 2009 e 2013. Nos restantes anos, no período objeto do presente estudo, as aquisições por esta via situaram-se à volta de 1 M€, com exceção no ano 2008, em que se registou um valor muito pouco significativo (cerca de 100 m€).

Quanto aos procedimentos lançados através de Acordos Quadro, o Município de Santiago do Cacém apenas usou este tipo de procedimento a partir de 2013, realçando-se que foi nos anos 2015, 2016 e 2018 que adquiriu um maior valor de bens e serviços, por esta via (cerca de 1 M€).



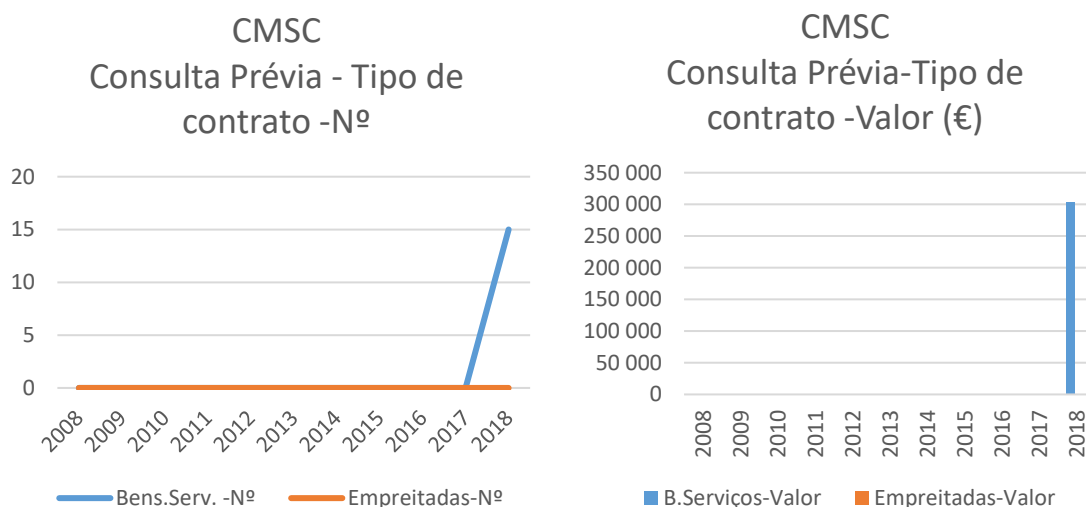
O Município de Santiago do Cacém lançou, no total, ao longo destes 10 anos, um máximo de 5 M€ de procedimentos, no ano 2017 e um mínimo de cerca de 200 m€, no ano 2008. De um modo geral as aquisições situaram-se entre 1,5 e 5 M€, no período objeto de estudo.

1.3.2. Aquisição por Tipo de Contrato (em número e valor) – Evolução 2008-2018



Ao nível do tipo de contrato, o número de Concursos Públicos lançado foi superior para empreitadas, comparativamente com bens e serviços, nos anos 2009, 2012, 2016 e 2017. Nos restantes anos foram lançados mais procedimentos para adquirir bens e serviços.

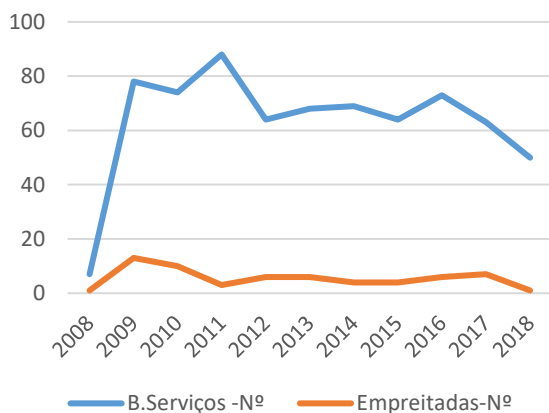
Quanto aos Concursos Públicos em valor, o Município de Santiago do Cacém lançou entre cerca de 1 e 3 M€ para Empreitadas de obras públicas e cerca de 500 m€, para bens e serviços.



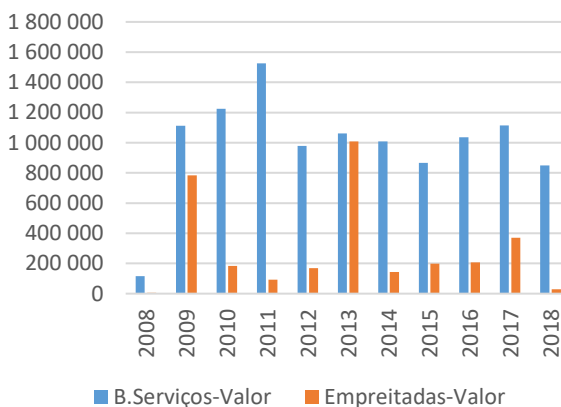
Pelo facto das Consultas Prévias, terem sido apenas introduzidas no CCP em 2008, o gráfico da sua representação tem esta configuração. De salientar que em 2018 apenas se lançaram Consultas Prévias, para adquirir bens e serviços, não se tendo lançado empreitadas através de Consulta Prévia.

Quanto às Consultas Prévias, o Município de Santiago do Cacém adquiriu no ano 2018 cerca de 300 m€ por via deste procedimento. Não foram lançadas empreitadas através deste tipo de procedimento, no ano 2018.

CMSC
Ajuste direto R.G.- Tipo de contrato -Nº

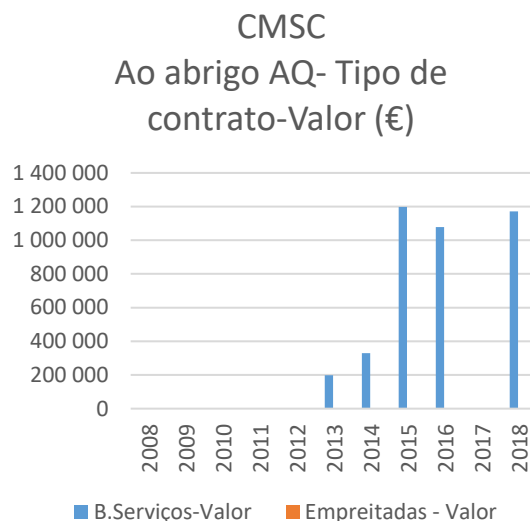
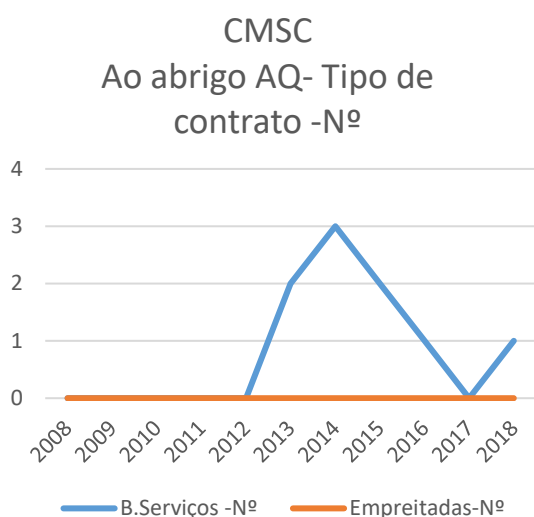


CMSC
Ajuste direto R.G.-Tipo de contrato -Valor (€)



Quanto aos Ajustes Diretos, o Município de Santiago do Cacém utilizou este tipo de procedimento muito mais vezes para adquirir bens e serviços, do que para lançar empreitadas, como se compreende tendo em conta os limites para as empreitadas, por Ajuste Direto. Verifica-se que o número deste tipo de procedimentos foi mais ou menos regular entre os anos 2009 e 2017, registando-se em 2018 uma descida, pelo facto de ter sido alterado o limite para o Ajuste Direto (passou de 75 m€ para 20 m€).

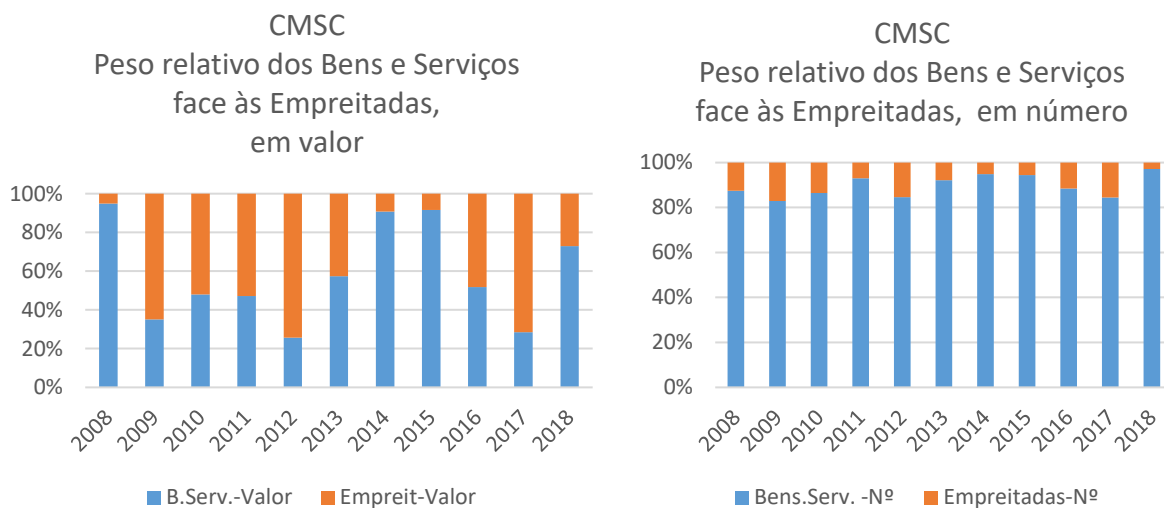
Os Ajustes Diretos lançados pelo Município de Santiago do Cacém situaram-se entre 100 m€ e 1,5 M€, para adquirir bens e serviços, no período objeto do estudo. Quanto às empreitadas estas não foram além dos 1,5 M€, no ano 2011; ano em que se registou o valor mais elevado de procedimentos deste tipo, para este fim.



Por fim, no que diz respeito aos procedimentos em número, apenas se lançaram procedimentos através de Acordo Quadro para adquirir bens e serviços entre os anos 2013 e 2016 e a seguir em 2018. E mesmo assim em número muito reduzido: apenas 3 procedimentos em 2014 e entre 1 e 2 nos restantes anos indicados atrás.

Como se disse acima, apenas a partir de 2013, o Município de Santiago do Cacém lançou mão deste tipo de procedimento para adquirir bens e serviços, sendo que nos anos 2015 e 2018 atingiu cerca de 1,2 M€ com estas aquisições. Entre 2008 e 2012 e também no ano 2017 não se registaram procedimentos deste tipo.

1.3.3. Peso relativo das Aquisições, por Tipo de Contrato (em número e valor) – Evolução 2008-2018



O número de contratos de bens e serviços celebrados pela Câmara Municipal de Santiago do Cacém, face ao número de empreitadas, manteve-se relativamente constante entre 2008 e 2018, entre os 80 e os 90%. De um modo geral realizaram-se sempre mais procedimentos para bens e serviços do que empreitadas, como é natural, devido ao elevado número de bens e serviços que uma autarquia necessita ao longo do ano, face às obras que efetua.

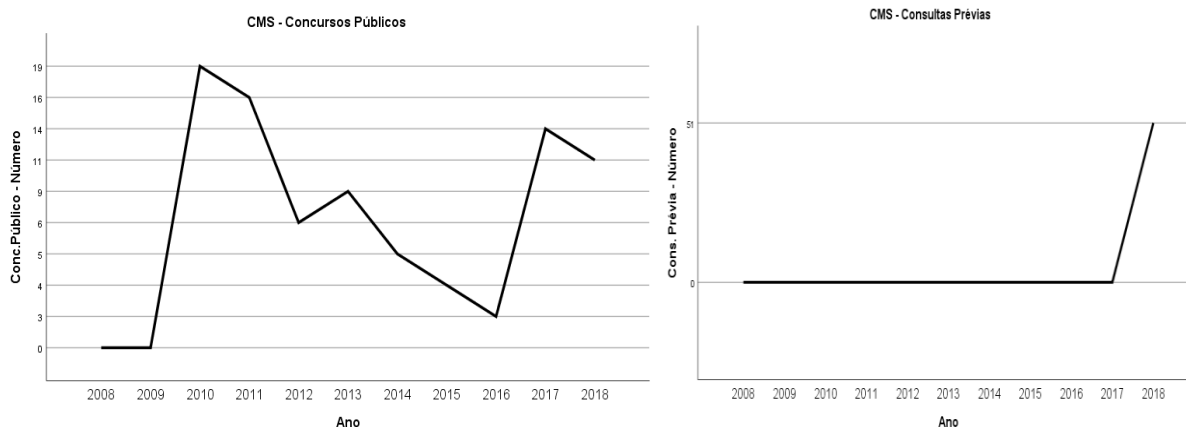
Quanto ao valor de contratos de bens e serviços celebrados pela Câmara Municipal de Santiago do Cacém, face ao valor de contratos de empreitadas, a situação já é diferente da do número de contratos, o que é perfeitamente compreensível, uma vez que os valores das empreitadas são quase sempre substancialmente superiores aos dos contratos de bens e serviços.

Ao longo do período em análise, o peso dos contratos de bens e serviços, em valor, foi nalguns anos superior ao das empreitadas, no entanto entre os anos 2009 e 2012 e também em 2017, o valor das empreitadas superou em muito o de bens e serviços (cerca de 70%).

1.4. Município de Sines

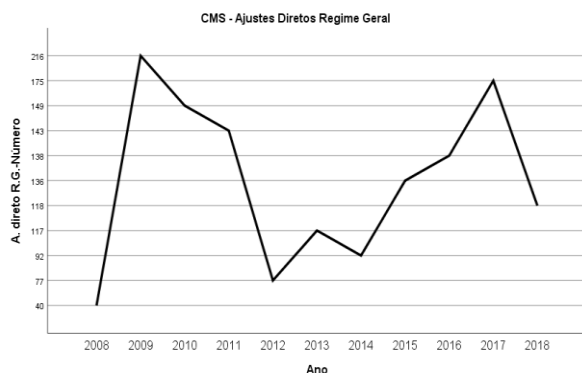
1.4.1. Aquisição por Tipo de Procedimento (em número e valor) – Evolução 2008 -2018

Aquisição por tipo de procedimento, em número – Evolução entre 2008 e 2018



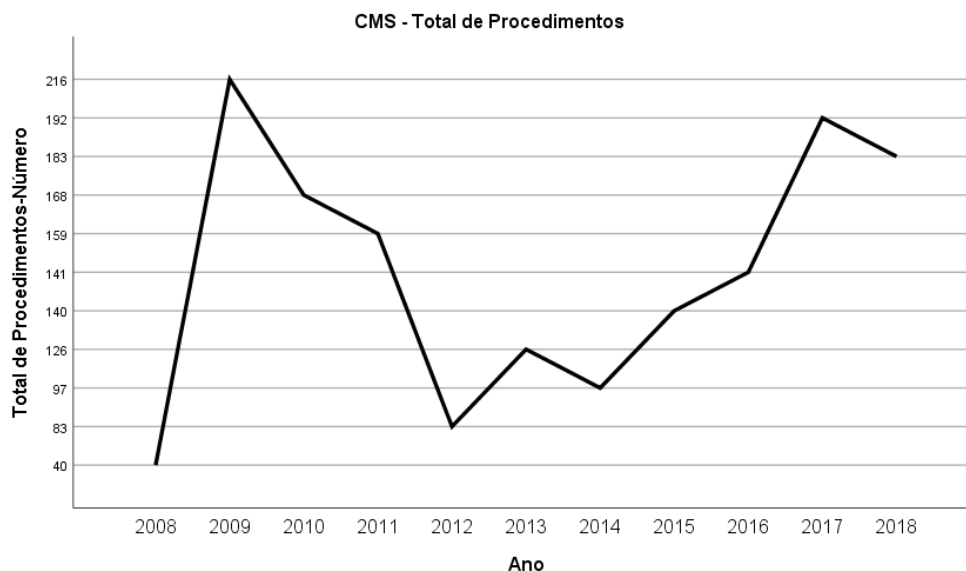
Os Concursos Públicos lançados pela Câmara Municipal de Sines, entre 2008 e 2018 (em número) tiveram um crescimento pouco regular, uma vez que em 2010 houve um pico, com 19 procedimentos por Concurso Público. Em 2013 e 2017 voltou a haver picos, com 9 e 14 procedimentos deste tipo, respetivamente. A partir de 2017 registou-se um decréscimo deste tipo de procedimento.

O gráfico da direita, relativo às Consultas Prévias, tem esta configuração, uma vez que este procedimento não existia até à alteração do CCP. Ou seja, apenas se realizaram cerca de 50 procedimentos por Consulta Prévia em 2018.



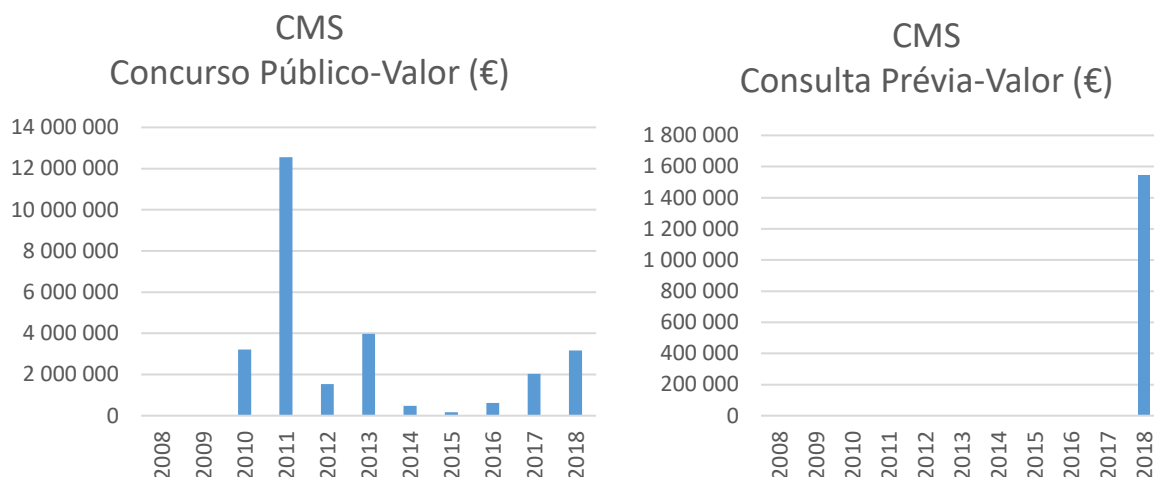
Os Ajustes Diretos (regime geral) lançados pela Câmara Municipal de Sines, entre 2008 e 2018 (em número) tiveram um crescimento mais ou menos regular, uma vez que se verificou uma evolução positiva (ascendente) entre 2008 e 2009. Depois registou-se um decréscimo até 2012 e voltou a crescer o número de Ajustes Diretos até 2017. Em 2018 iniciou-se a curva descendente, possivelmente pela alteração da legislação que veio alterar limites de valor para os tipos de procedimento, introduzindo a Consulta Prévia, que passou a ser usado por muitas entidades públicas, em detrimento do Ajuste Direto.

Analisando o gráfico da direita, refere-se que a Câmara Municipal de Sines não realizou quaisquer procedimentos ao abrigo de Acordo Quadro entre 2008 e 2016. Em 2017 e 2018 registou-se um pico deste tipo de procedimento, com 3 procedimentos realizados.



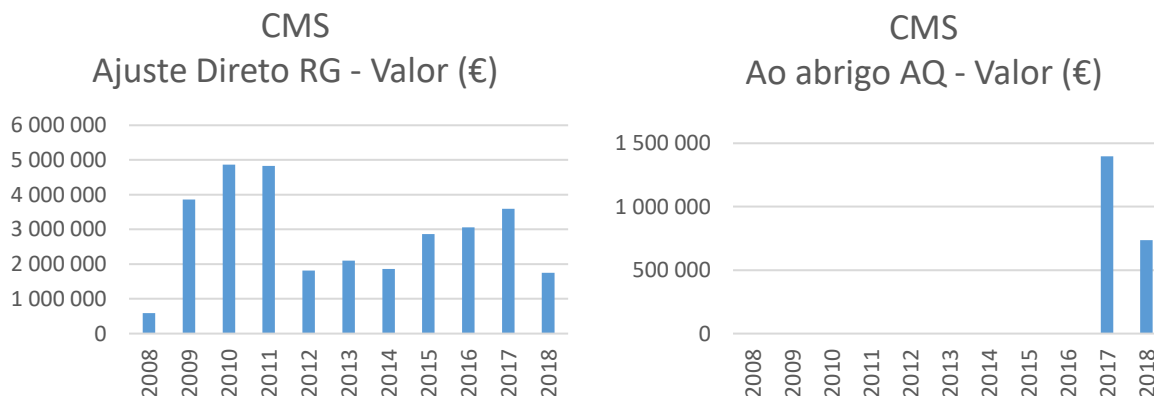
Em termos totais, o Município de Sines lançou entre 2008 e 2018 entre 40 procedimentos (2008) e 220 (2009), lançando no mercado os diferentes procedimentos: Ajustes Diretos Regime Geral, Concursos Públicos e Consultas Prévias (apenas em 2018). O número de procedimentos lançados teve um decréscimo entre 2019 e 2012, tendo-se nesse ano registado uma tendência crescente do número de procedimentos até 2017, com cerca de 200 procedimentos de despesa. Em 2018 voltou a registar-se uma pequena descida desse número. Recorda-se que os Ajustes Diretos regime simplificado não são aqui considerados.

Aquisição por tipo de procedimento, em valor – Evolução entre 2008 e 2018



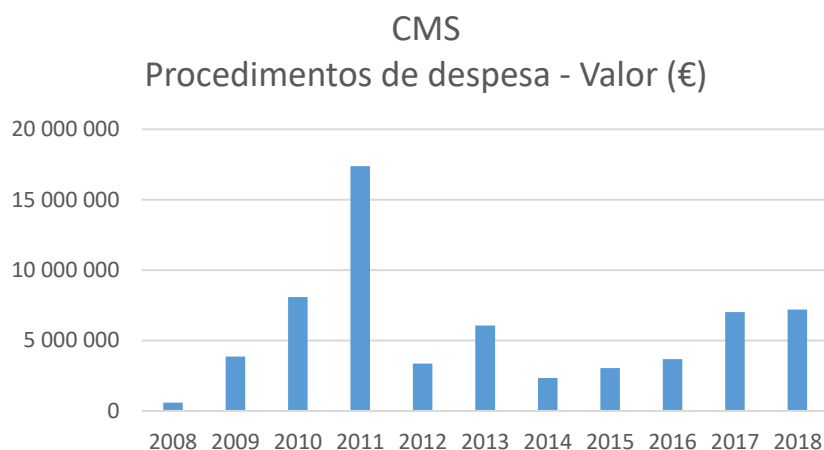
À semelhança do que se disse sobre o gráfico dos Concursos Públicos, em número, lançados pelo Município de Sines, no período em análise, também em termos de valor, foi muito irregular o montante dos procedimentos. Isto é, registou-se um pico de Concursos Públicos em 2011, no valor de cerca de 12 M€. A seguir, apenas nos anos 2013 e 2018 se atingiram valores a rondar os 4 M€.

Também, tal como se referiu no gráfico anterior, relativo às Consultas Prévias em número, este tem esta configuração, uma vez que a Consulta Prévia não existia até à alteração do CCP. Ou seja, apenas se realizaram procedimentos por Consulta Prévia em 2018, em cerca de 1,6 M€.



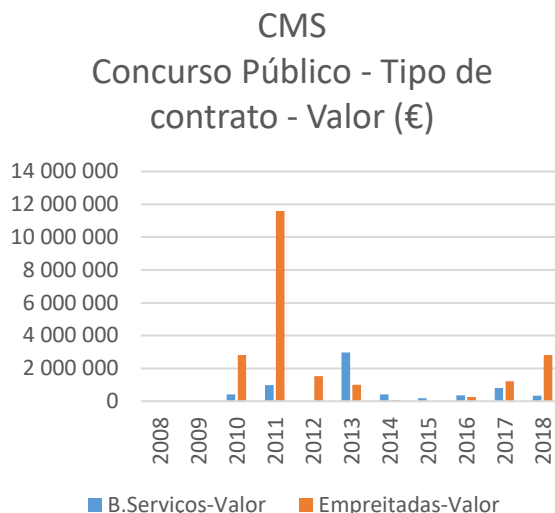
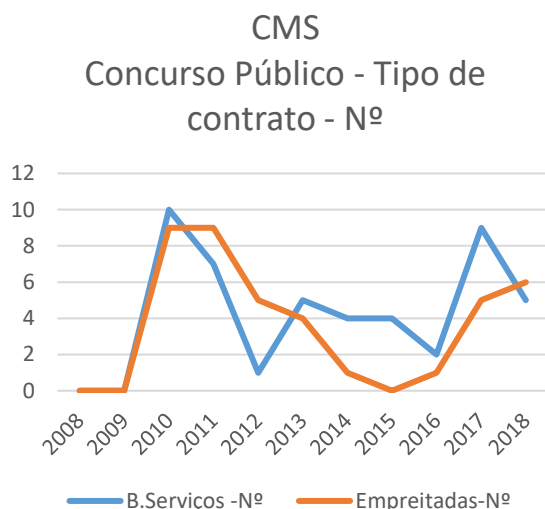
O Município de Sines lançou Ajustes Diretos, regime geral, de cerca de 5 M€ nos anos 2010 e 2011. Nos restantes anos, no período objeto do presente estudo, as aquisições por esta via situaram-se entre 2 e 4 M€, com exceção no ano 2008, em que se registou um valor pouco significativo (cerca de 500 m€).

Quanto aos procedimentos lançados através de Acordos Quadro, o Município de Sines apenas usou este tipo de procedimento em 2017 e 2018, tendo atingido 1,4 M€ deste tipo de aquisição, em 2017.



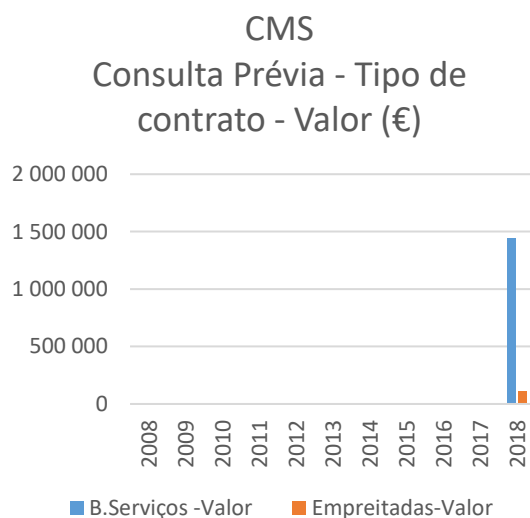
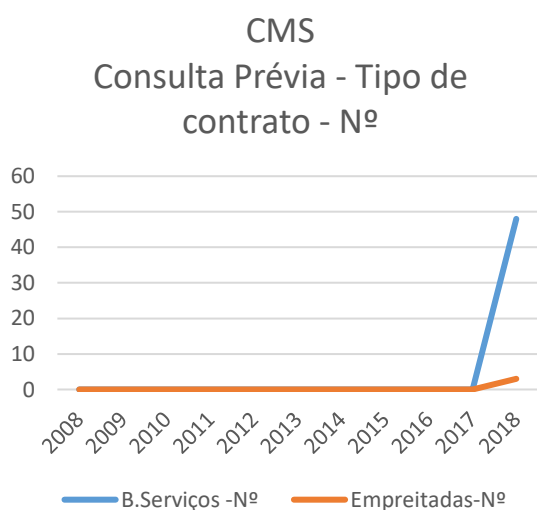
O Município de Sines lançou, no total, ao longo destes 10 anos, entre 17 M€ de procedimentos, no ano 2011 e cerca de 1 M€ no ano 2008. De um modo geral as aquisições situaram-se entre 4 e 17 M€, no período objeto de estudo.

1.4.2. Aquisição por Tipo de Contrato (em número e valor) – Evolução 2008-2018

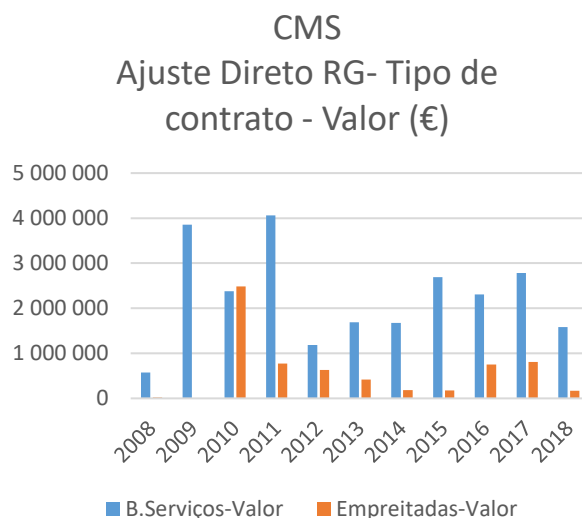
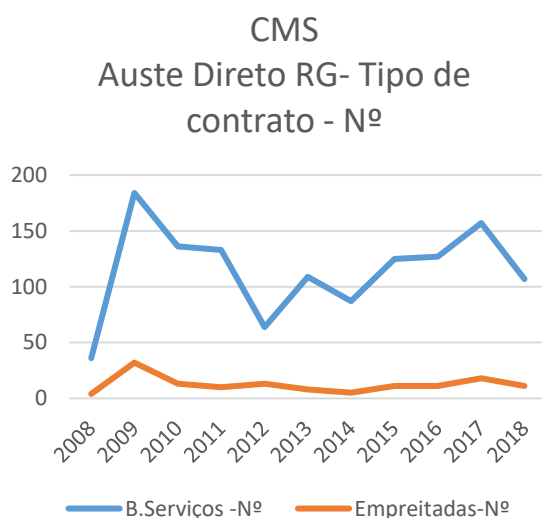


Ao nível do tipo de contrato, o número de Concursos Públicos lançados foi superior para bens e serviços, comparativamente com o que foi lançado para empreitadas, durante quase todos os anos.

Exceção feita nos anos 2011 e 2012, em que foram lançados mais procedimentos para Empreitadas de obras públicas.

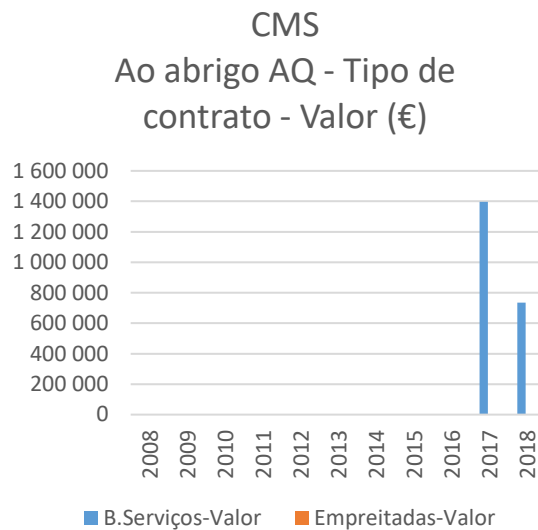
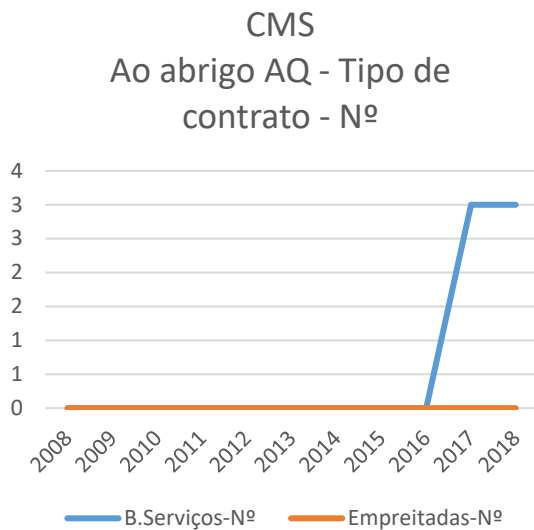


Pelo facto das Consultas Prévias, terem sido apenas introduzidas no CCP em 2008, o gráfico da sua representação tem esta configuração. De salientar que em 2018 lançaram-se essencialmente Consultas Prévias, para adquirir bens e serviços (cerca de 50), não sendo relevante o número de empreitadas lançadas através de Consulta Prévia.



Quanto aos Ajustes Diretos, o Município de Sines utilizou este tipo de procedimento muito mais vezes para adquirir bens e serviços, do que para lançar empreitadas, como se compreende tendo em conta o valor limite para empreitadas, por Ajuste Direto. Verifica-se que o número deste tipo de procedimentos teve um pico nos anos 2009 e 2017 (entre 150 e 200), tendo-se registado nos restantes anos entre 60 e 140 procedimentos por Ajuste Direto, para bens e serviços. Para Empreitadas de obras públicas foi lançado um máximo de 40 procedimentos em 2014 e 2016.

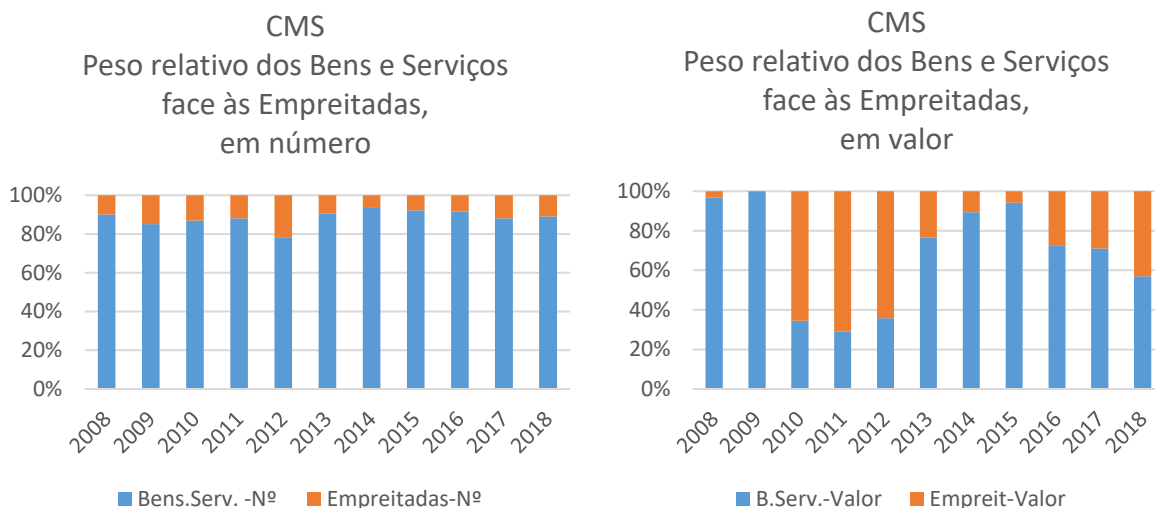
Em 2018 ocorreu uma descida, pelo facto de ter sido alterado o limite para o Ajuste Direto (passou de 75 m€ para 20 m€).



Por fim, no que diz respeito aos procedimentos em número, apenas se lançaram procedimentos através de Acordo Quadro para adquirir bens e serviços nos anos 2017 e 2018. E mesmo assim em número muito reduzido: apenas 3 procedimentos em ambos os anos.

Como se disse atrás, apenas em 2017 o Município de Sines lançou mão deste tipo de procedimento para adquirir bens e serviços, sendo que nesse ano se atingiu o valor de 1,4 M€ com estas aquisições. Em 2018 o valor foi bastante inferior: cerca de 800 m€.

1.4.3. Peso relativo das Aquisições, por Tipo de Contrato (em número e valor) – Evolução 2008-2018



O número de contratos de bens e serviços celebrados pela Câmara Municipal de Sines, face ao número de empreitadas, manteve-se relativamente constante entre 2008 e 2018, entre os 80 e os 90%. Salienta-se que no ano 2012 se situou abaixo dos 80% o número de procedimentos para bens e serviços e em 2014 acima dos 90%, mas de um modo geral realizaram-se sempre mais procedimentos para bens e serviços do que empreitadas, como é natural.

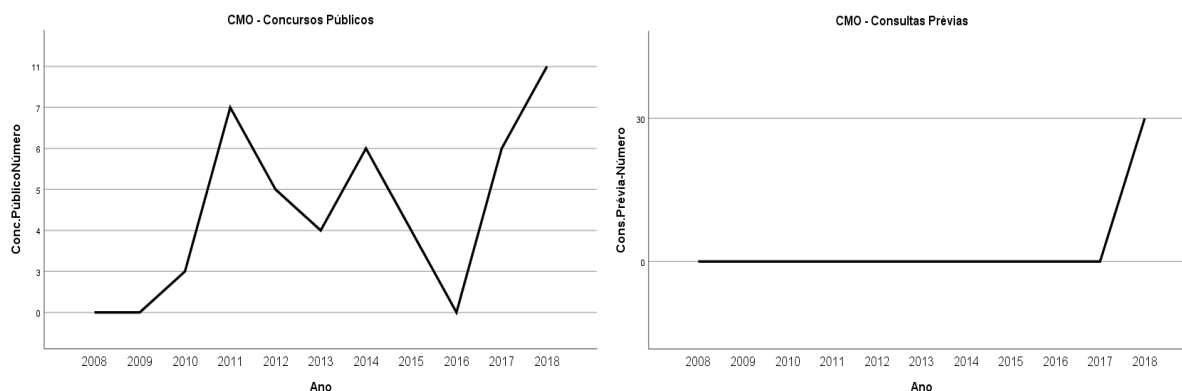
Quanto ao valor de contratos de bens e serviços celebrados pela Câmara Municipal de Sines, face ao valor de contratos de empreitadas, a situação já é diferente da descrita acima, o que é perfeitamente compreensível, uma vez que os valores das empreitadas são quase sempre substancialmente superiores aos dos contratos de bens e serviços.

Ao longo do período em análise, o peso dos contratos de bens e serviços, em valor, foi nalguns anos superior ao das empreitadas, no entanto entre os anos 2010 e 2012, o valor das empreitadas superou em muito o de bens e serviços.

1.5. Município de Odemira

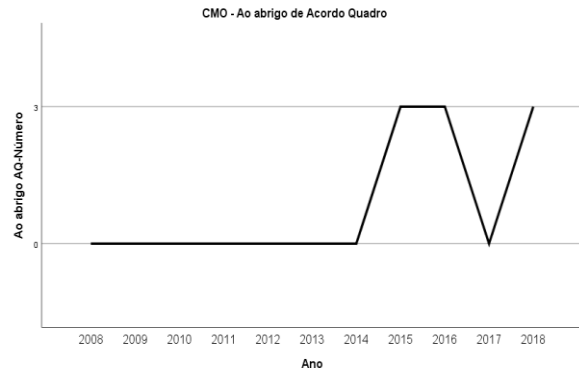
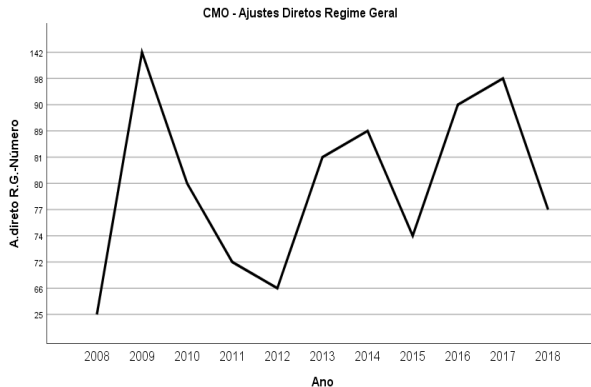
1.5.1. Aquisição por Tipo de Procedimento (em número e valor) – Evolução 2008-2018

Aquisição por tipo de procedimento, em número – Evolução entre 2008 e 2018



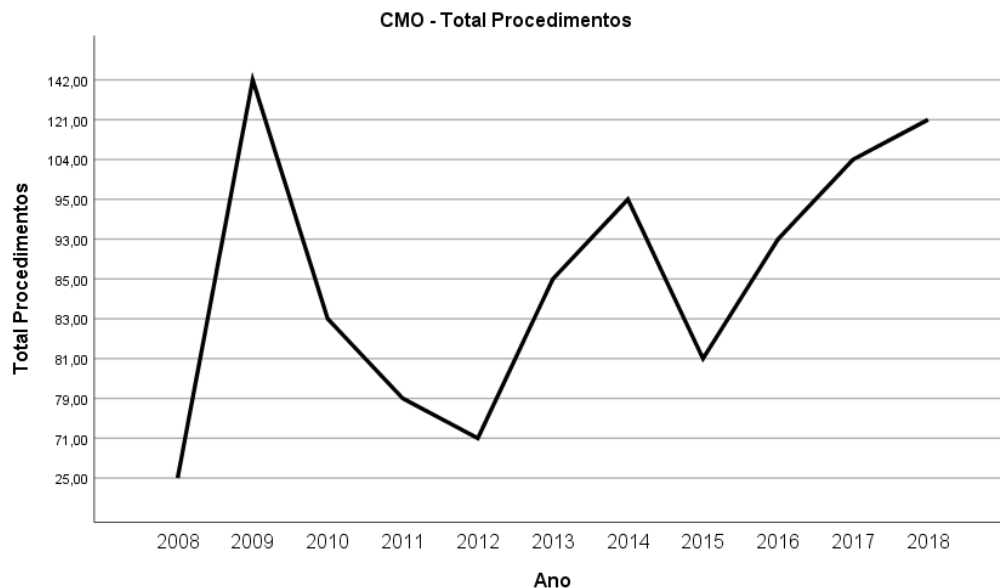
Os Concursos Públicos lançados pela Câmara Municipal de Odemira, entre 2008 e 2018 (em número) tiveram um crescimento pouco regular, uma vez que em 2011 houve um pico, com 7 procedimentos por Concurso Público. Em 2014 e 2018 voltou a haver picos, com 6 e 11 procedimentos deste tipo, respetivamente. De salientar que, desde 2016 a tendência de realização de procedimento por Concurso Público foi crescente até 2018, ano em que terminou o período objeto de estudo.

O gráfico da direita, tem esta configuração, uma vez que a Consulta Prévia não existia até à alteração do CCP, com o DL 111-B/ 2017. Ou seja, apenas se realizaram cerca de 30 procedimentos por Consulta Prévia em 2018.



Os Ajustes Diretos (regime geral) lançados pela Câmara Municipal de Odemira, entre 2008 e 2018 (em número) tiveram um crescimento mais ou menos regular, uma vez que se verificou uma evolução positiva (ascendente) entre 2008 e 2009. Depois registou-se um decréscimo em 2010 e em seguida manteve-se mais ou menos estável o número de Ajustes Diretos até 2017. Em 2018 iniciou-se a curva descendente, possivelmente pela alteração da legislação que veio alterar limites de valor para os tipos de procedimento, introduzindo a Consulta Prévia, que passou a ser usada por muitas entidades públicas, em detrimento do Ajuste Direto.

A Câmara Municipal de Odemira não realizou quaisquer procedimentos ao abrigo de Acordo Quadro entre 2008 e 2014. Em 2015 e 2016 registou-se um pico deste tipo de procedimento, com 3 procedimentos realizados. A seguir, em 2017 voltou a não recorrer a este modo de aquisição de bens e serviços, para depois em 2018 realizar 3 procedimentos deste tipo.



Em termos totais, o Município de Odemira lançou, no período 2008 - 2018, entre 25 procedimentos (2008) e 142 (2009), lançando no mercado os diferentes procedimentos: Ajustes Diretos Regime Geral, Concursos Públicos e Consultas Prévias (apenas em 2018). O número de procedimentos lançados teve o seu maior pico em 2009, tendo-se registado depois uma descida até 2012, com 71 procedimentos. A partir desse ano a curva do número de procedimentos manteve-se mais ou menos estável até ao ano 2017, quando se começou a registar uma tendência crescente.

É importante salientar que os Ajustes Diretos regime simplificado não são aqui considerados.



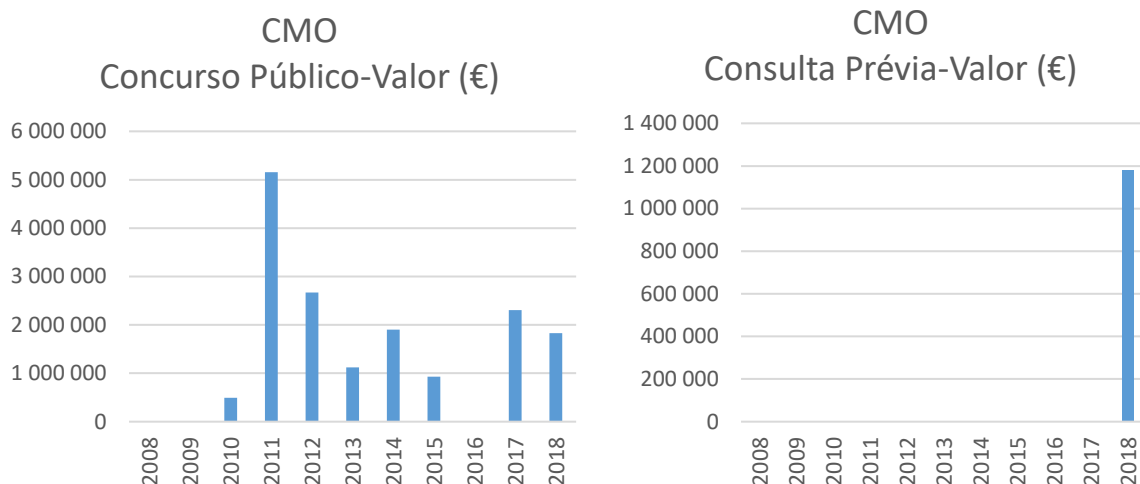
IPBeja

INSTITUTO POLITÉCNICO
DE BEJA



INSTITUTO POLITÉCNICO
DE BEJA
Escola Superior
de Tecnologia
e Gestão

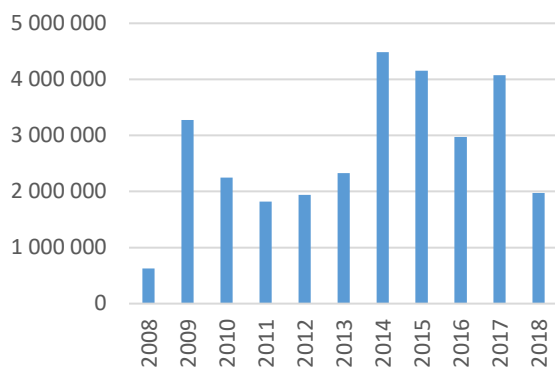
Aquisição por tipo de procedimento, em valor – Evolução entre 2008 e 2018



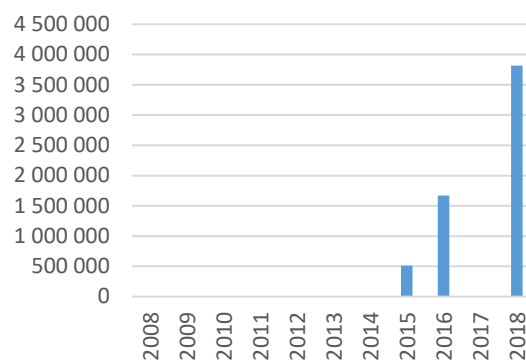
À semelhança do que se disse sobre o gráfico dos Concursos Públicos (em número) lançados pelo Município de Odemira, também em termos de valor, foi muito irregular o montante dos procedimentos. Isto é, registou-se no ano 2011 um montante acima de 5 M€ em Concursos Públicos. Em seguida, entre os anos 2012 e 2018, salientam-se os anos de 2012 com valores próximos dos 3 M€ e o ano 2017 acima de 2 M€.

À semelhança do que se referiu no gráfico anterior, relativo às Consultas Prévias, este tem esta configuração, uma vez que a Consulta Prévia não existia até à alteração do CCP, com o DL 111-B/2017. Ou seja, apenas se realizaram procedimentos por Consulta Prévia em 2018, no montante de cerca de 1,2 M€.

CMO
Ajuste Direto RG - Valor (€)

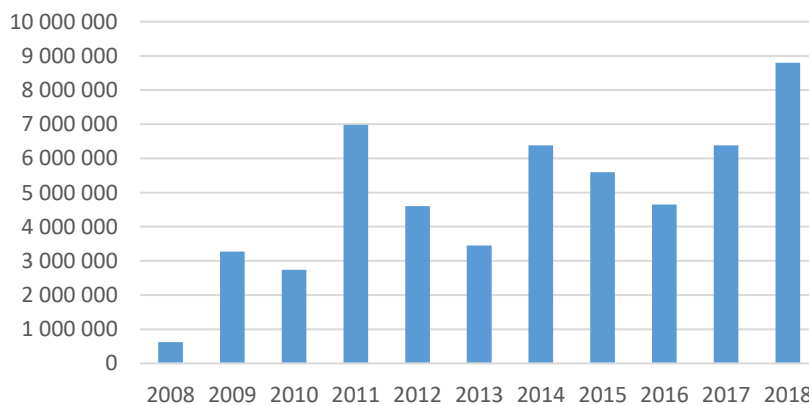


CMO
Ao abrigo AQ - Valor (€)



O Município de Odemira lançou Ajustes Diretos, regime geral, de cerca de 4,5 M€ no ano 2014. Nos restantes anos, no período objeto do presente estudo, as aquisições por esta via situaram-se entre 1,5 e 4 M€, com exceção no ano 2008, em que se registou um valor pouco significativo (cerca de 500 m€).

CMO
Procedimentos de despesa - Valor (€)

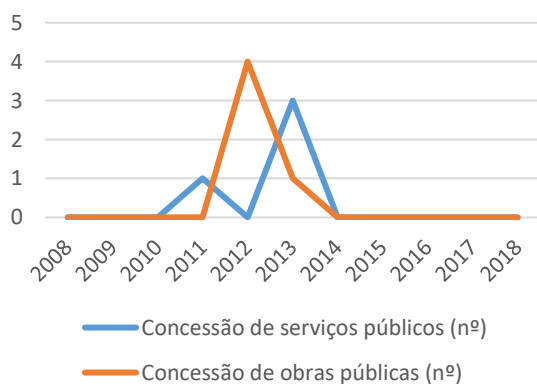


O Município de Odemira lançou, no total, ao longo destes 10 anos, entre cerca de 9 M€ de procedimentos, em 2018, e cerca de 500 m€, em 2008. De um modo geral as aquisições situaram-se entre 2,5 e 9 M€, no período objeto de estudo.

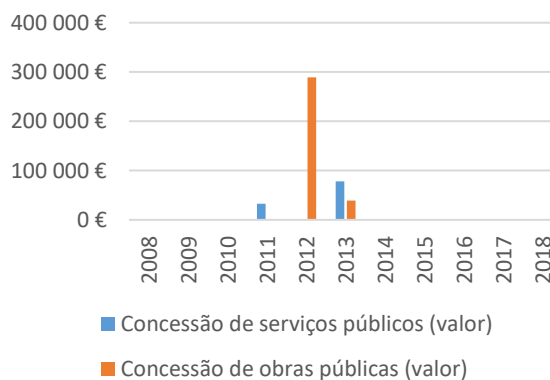
Realça-se ainda o facto do Município de Odemira ter concessionado obras e serviços públicos, entre os anos 2011 e 2013. Como se viu acima no presente trabalho, nomeadamente no ponto dedicado ao Concurso Público (3.2.2.), as entidades adjudicantes podem realizar a concessão de obras e/ ou de serviços, com determinadas regras, nomeadamente ao nível do retorno financeiro para a entidade pública. Apresenta-se aqui um exemplo de um serviço concessionado pelo Município de Odemira em 2013: Aquisição do serviço de elaboração de estudo geológico-geotécnico dos terrenos para implantação da futura Escola Básica do 1ºciclo de S. Teotónio, da Escola Básica do 1ºciclo de S. Luís e do Jardim de S. Teotónio.

Importa ainda referir que no período objeto de estudo, apenas o Município de Odemira efetuou concessão de obras e de serviços públicos, no conjunto dos 5 Municípios em estudo.

CMO
Concessão de serviços
públicos e obras públicas -
Nº

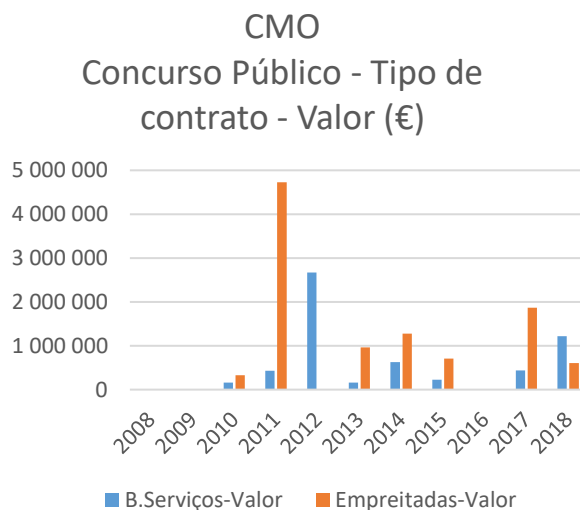
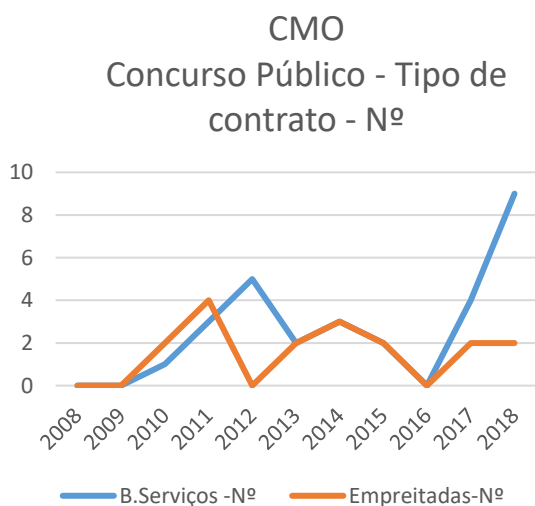


CMO
Concessão de serviços
públicos e obras públicas -
Valor



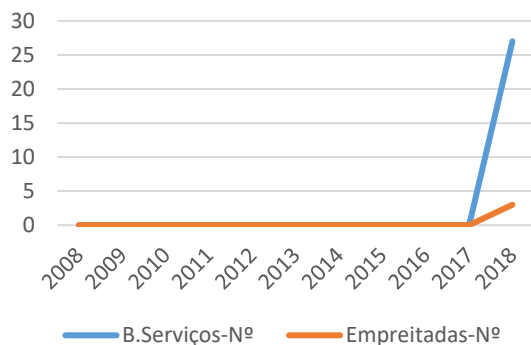
Analisando os gráficos acima apresentados, como já foi referido também, apenas entre os anos 2011 e 2013 se lançou mão deste tipo de procedimento. Foram efetuadas um máximo de 4 concessões de obras públicas, no ano 2012 e de 3 concessões e serviços públicos em 2013. Em termos de valores, atingiu-se o montante de cerca de 300 m€ em 2012, em obras públicas e de aproximadamente 100 m€ para serviços públicos.

1.5.2. Aquisição por Tipo de Contrato (em número e valor) – Evolução 2008- 2018

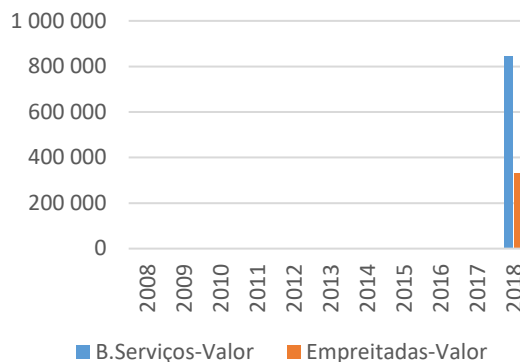


Ao nível do tipo de contrato, o número de Concursos Públicos lançado foi superior para empreitadas, comparativamente com o que foi lançado para bens e serviços. Exceção feita nos anos 2012, 2017 e 2018. Nos restantes anos foram lançados mais procedimentos para Empreitadas de obras públicas.

CMO
Consulta Prévia - Tipo de contrato - Nº

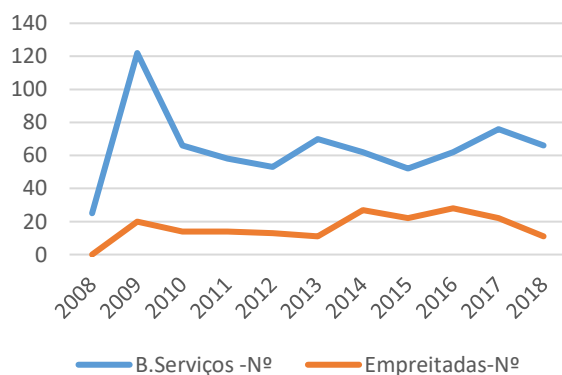


CMO
Consulta Prévia - Tipo de contrato - Valor (€)

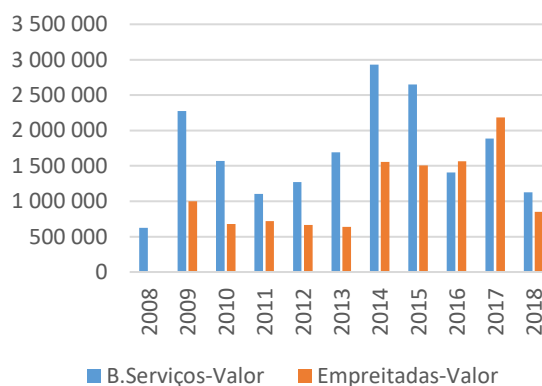


Pelo facto das Consultas Prévias, terem sido apenas introduzidas no CCP em 2008, o gráfico da sua representação tem esta configuração. De salientar que em 2018 lançaram-se essencialmente Consultas Prévias, para adquirir bens e serviços (cerca de 30) não sendo relevante o número de empreitadas lançadas através de Consulta Prévia (cerca de 3).

CMO
Ajuste Direto RG- Tipo de contrato - Nº

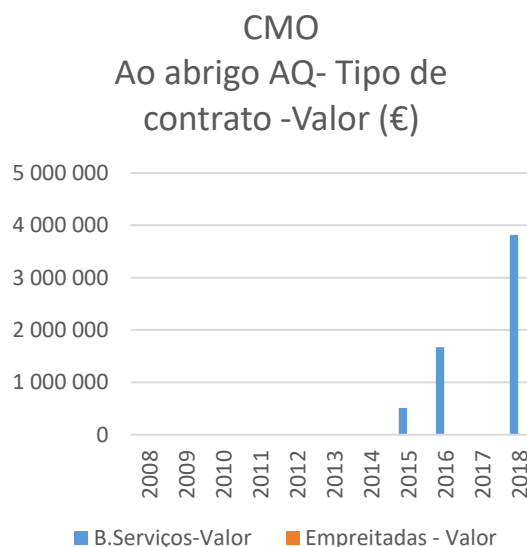
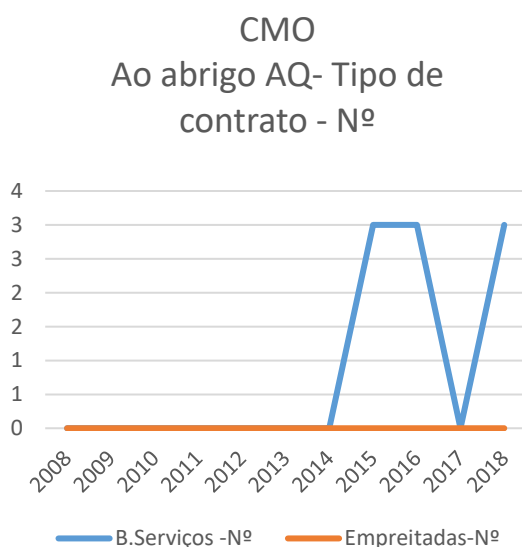


CMO
Ajuste Direto RG- Tipo de contrato - Valor (€)



Quanto aos Ajustes Diretos, o Município de Odemira utilizou este tipo de procedimento muito mais vezes para adquirir bens e serviços, do que para lançar empreitadas, como se compreende tendo em conta os limites para as empreitadas, por Ajuste Direto. Verifica-se que o número deste tipo de procedimentos teve um pico nos anos 2009, 2013 e 2017 (entre 70 e 120), tendo-se registado nos restantes anos entre 20 e 70 procedimentos por Ajuste Direto, para bens e serviços. Para Empreitadas de obras públicas foi lançado um máximo de 30 procedimentos em 2014 e 2016 e 0 em 2008.

Em 2018 ocorreu uma descida, pelo facto de ter sido alterado o limite para o Ajuste Direto (passou de 75 para 20 m€).

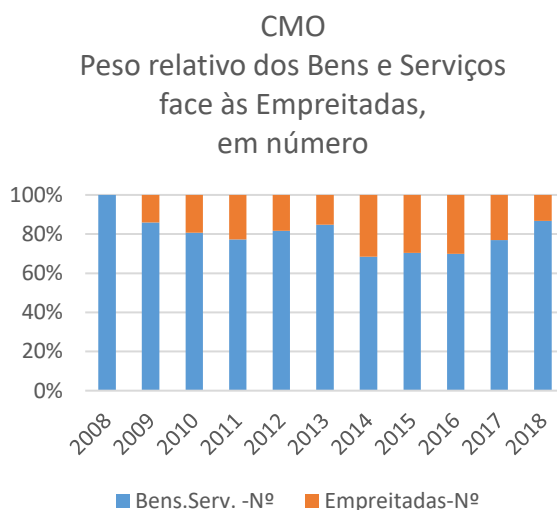
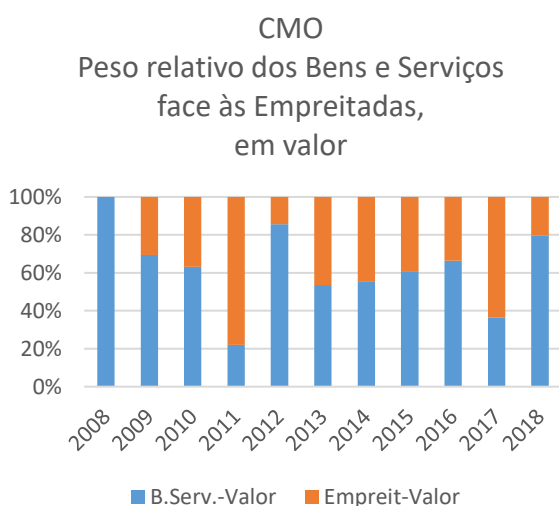


Por fim, no que diz respeito aos procedimentos em número, apenas se lançaram procedimentos através de Acordo Quadro para adquirir bens e serviços entre os anos 2015 e 2016 e a seguir em 2018. E mesmo assim em número muito reduzido: apenas 3 procedimentos nos anos mencionados.

Como se disse acima, apenas a partir de 2015, o Município de Odemira lançou mão deste tipo de procedimento para adquirir bens e serviços, sendo que no ano 2018 foi quando teve mais expressão este tipo de procedimento: cerca de 4 M€.

1.5.3. Peso relativo das Aquisições, por Tipo de Contrato (em número e valor) – Evolução 2008-2018

O número de contratos de bens e serviços celebrados pela Câmara Municipal de Odemira, face ao número de empreitadas, manteve-se relativamente constante entre 2009 e 2018, entre os 60 e os 85%. Salienta-se que no ano 2018 apenas se realizaram contratos de bens e serviços. De um modo geral realizaram-se sempre mais procedimentos para bens e serviços do que empreitadas, como é natural.



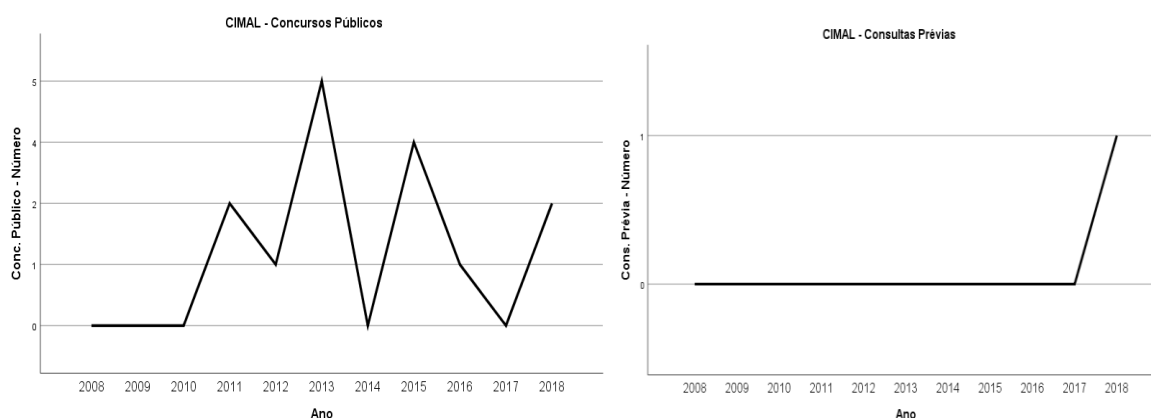
Quanto ao valor de contratos de bens e serviços celebrados pela Câmara Municipal de Odemira, face ao valor de contratos de empreitadas, a situação já é diferente da do número de contratos, o que é perfeitamente compreensível, uma vez que os valores das empreitadas são quase sempre substancialmente superiores aos dos contratos de bens e serviços.

Ao longo do período em análise, o peso dos contratos de bens e serviços, em valor, foi nalguns anos superior ao das empreitadas, no entanto nos anos 2011 e 2017, o valor das empreitadas superou em muito o de bens e serviços.

1.6. CIMAL

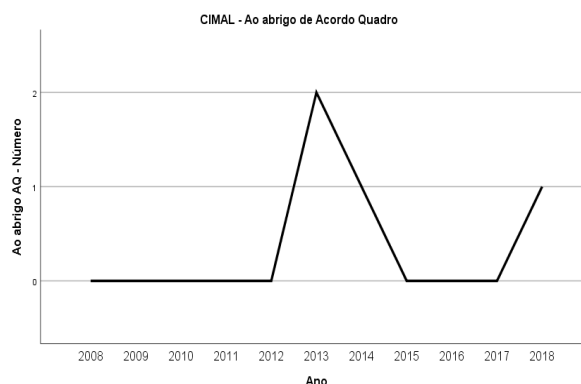
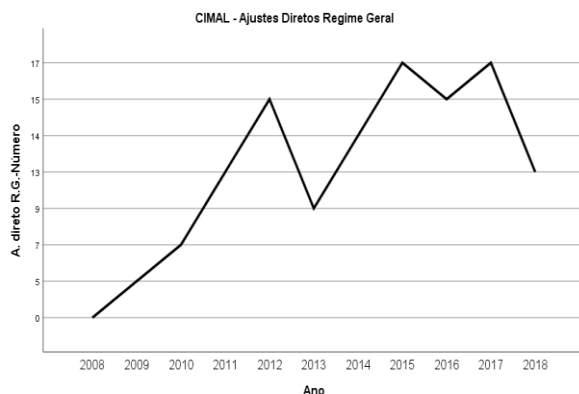
1.6.1. Aquisição por Tipo de Procedimento (em número e valor) – Evolução 2008- 2018

Aquisição por tipo de procedimento, em número – Evolução entre 2008 e 2018



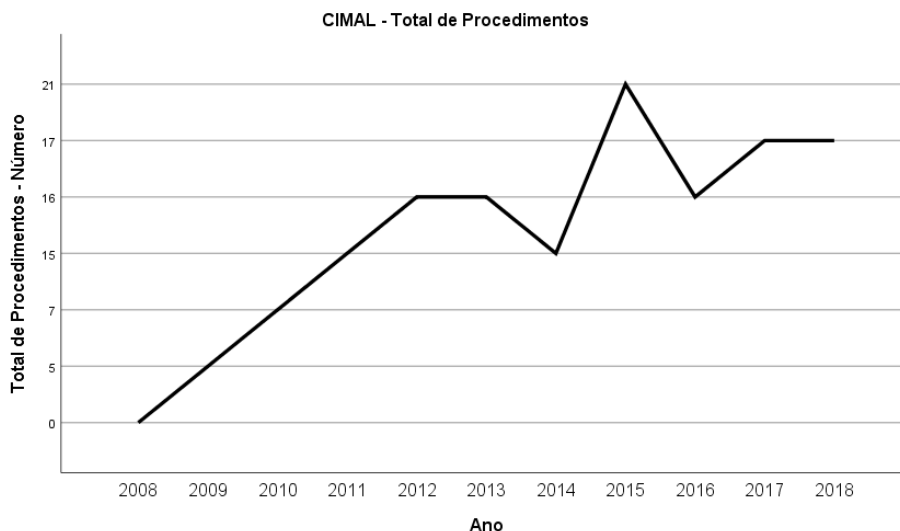
Os Concursos Públicos lançados pela CIMAL, entre 2008 e 2018 (em número) tiveram um crescimento pouco regular, uma vez que em 2011 houve um pico, apesar de apenas com 2 procedimentos por Concurso Público. Em 2013 e 2015 voltou a haver picos, com 5 e 4 procedimentos deste tipo, respetivamente. A partir de 2017 aconteceu um decréscimo deste tipo de procedimento.

O gráfico à direita tem esta configuração, uma vez que a Consulta Prévia não existia até à alteração do CCP em 2017. Ou seja, apenas se realizaram 2 procedimentos por Consulta Prévia em 2018.



Os Ajustes Diretos (regime geral) lançados pela CIMAL, entre 2008 e 2018, em número, tiveram um crescimento mais ou menos regular, uma vez que se verificou uma evolução positiva (ascendente) entre 2008 e 2012. Depois registou-se um decréscimo em 2013 e em seguida, e sobretudo após 2105 manteve-se mais ou menos estável o número de Ajustes Diretos até 2017. Em 2018 iniciou-se a curva descendente, possivelmente pela alteração da legislação que veio alterar limites de valor para os tipos de procedimento, introduzindo a Consulta Prévia, que passou a ser usado por muitas entidades públicas, em detrimento do Ajuste Direto.

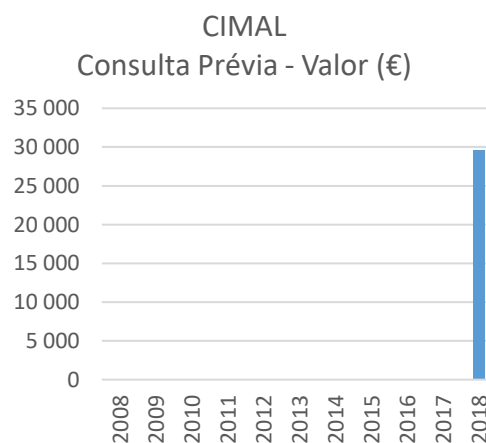
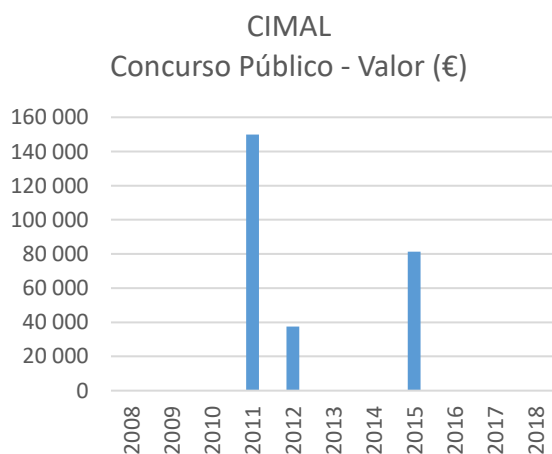
A CIMAL não realizou quaisquer procedimentos ao abrigo de Acordo Quadro entre 2008 e 2012. Em 2013 registou-se um pico deste tipo de procedimento, apesar de apenas com 2 procedimentos realizados. A seguir e até 2015 decresceu a utilização deste tipo de procedimento, até não ser usado de todo. A partir de 2018, houve uma evolução positiva, para a utilização de Ajuste Direto, ao abrigo de AQ, mas apenas com 1 procedimento deste tipo.



Em termos totais, a CIMAL lançou nos anos 2008-2018 entre 0 (2008) e cerca de 20 procedimentos (2015), lançando no mercado os diferentes procedimentos: Ajustes Diretos Regime Geral, Concursos Públicos e Consultas Prévias (apenas em 2018). O número de procedimentos lançados cresceu sempre desde o ano 2008 (início do estudo) até 2015, tendo existido um pico em 2015, com cerca de 20 e uma tendência crescente, tendo estabilizado depois a partir de 2017.

Recorda-se que os Ajustes Diretos regime simplificado não são aqui considerados.

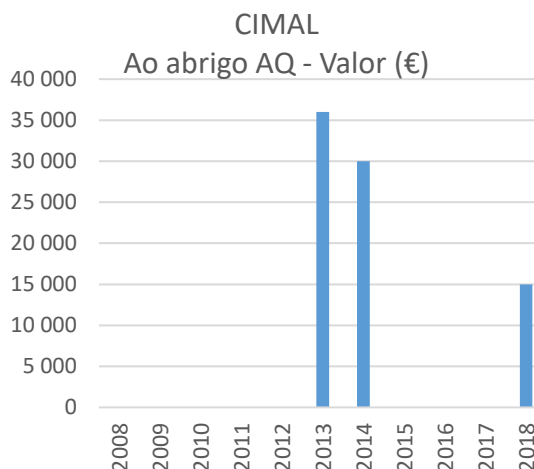
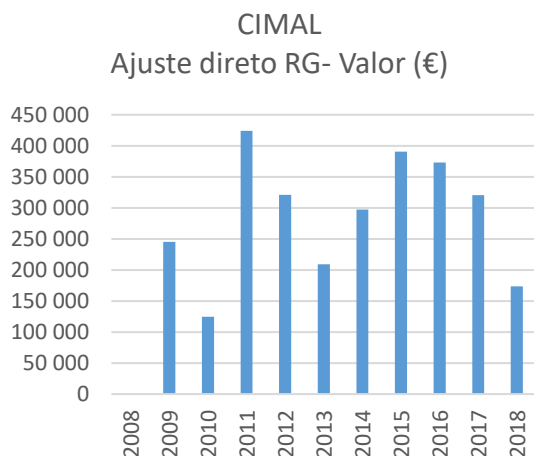
Aquisição por tipo de procedimento, em valor – Evolução entre 2008 e 2018



Os Concursos Públicos lançados pela CIMAL em 2013, 2016 e 2018 não têm valor, uma vez que se destinaram à realização de Acordos Quadro para servir todos os Municípios do Alentejo Litoral. O CCP dedica todo o Título V aos Acordos Quadro, nos art.s 251º e seguintes. Por isso, importa aqui clarificar o conceito de Acordo Quadro, assim, de acordo com o art.251º: *“Acordo-quadro é o contrato celebrado entre uma ou várias entidades adjudicantes e uma ou mais entidades, com vista a disciplinar relações contratuais futuras a estabelecer ao longo de um determinado período de tempo, mediante a fixação antecipada dos respetivos termos.”*

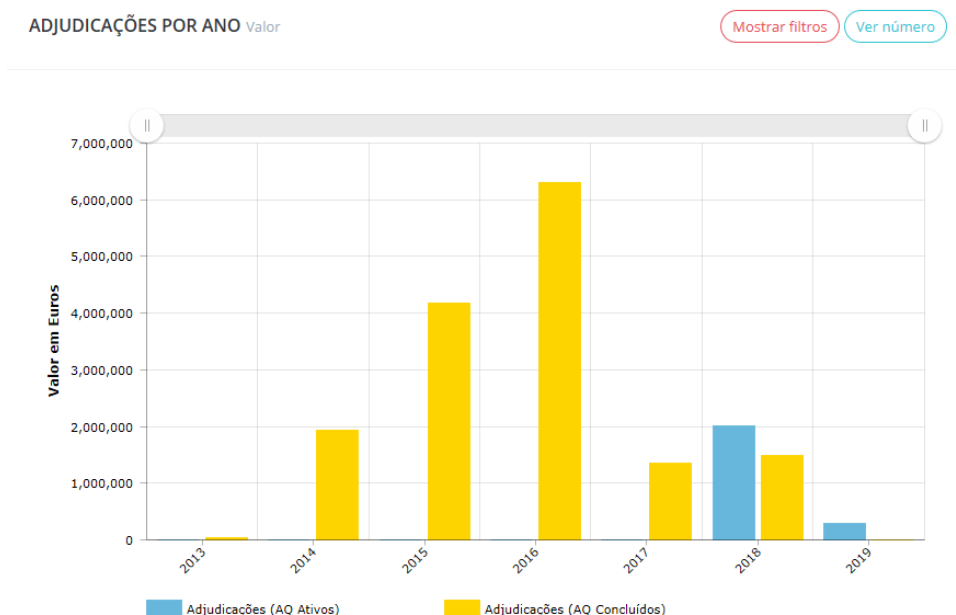
À semelhança do que se disse sobre o gráfico dos Concursos Públicos (em número) lançados pela CIMAL, no período em análise, também em termos de valor, foi irregular o montante dos procedimentos. Apenas no ano 2011 se registaram Concursos Públicos acima do montante de 140 m€. Em seguida, apenas nos anos 2012 e 2015 se lançaram procedimentos por Concurso Público. Em 2012 cerca de 40 m€ e em 2015 no montante aproximado de 80 m€.

À semelhança do que se referiu no gráfico anterior, relativo às Consultas Prévias, este tem esta configuração, uma vez que a Consulta Prévia não existia até à alteração do CCP. Apenas se realizaram procedimentos por Consulta Prévia em 2018, no montante de cerca de 30 m€.



A CIMAL lançou Ajustes Diretos, regime geral, de cerca de 400 m€ nos anos 2011, 2015 e 2016. Nos restantes anos, no período objeto do presente estudo, as aquisições por esta via situaram-se entre 100 e 300 m€, com exceção no ano 2008, em que não se realizaram quaisquer procedimentos por Ajuste Direto.

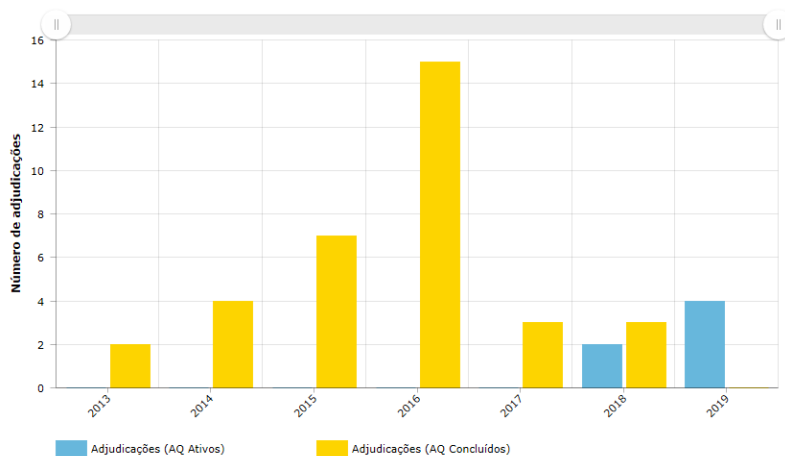
A Central de Compras da CIMAL (CC-CIMAL) apenas teve início em 2013. E desde esse ano a CIMAL tem desenvolvido AQ nas seguintes categorias: Combustíveis Rodoviários, Eletricidade, Comunicações, Seguros, Refeições Escolares, Análises e Tratamento de Águas e Lavagem de Contentores de RSU. Os dados referentes aos procedimentos, cedidos pela CIMAL, são os seguintes:



A CIMAL procedeu a adjudicações na ordem dos 6 M€ no ano 2016, sendo que esses Acordos Quadro já se encontram concluídos. Em relação aos AQ ainda ativos, fizeram-se aquisições na ordem dos 2 M€ em 2018.

ADJUDICAÇÕES POR ANO Valor

Mostrar filtros Ver valor



Quanto ao número de adjudicações, a CIMAL no ano 2016 procedeu a 15, sendo que esses Acordos Quadro já se encontram concluídos. Em relação aos AQ ainda ativos, fizeram-se 2 aquisições, no ano 2018.

ADJUDICAÇÕES POR ENTIDADE Ranking

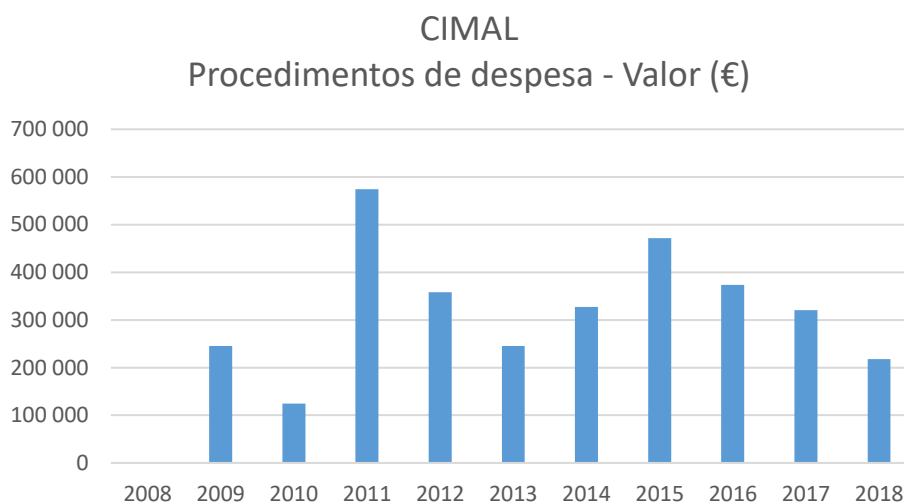
Mostrar filtros



#	Entidade	Valor Adjudicações	Percentagem	Número adjudicações
1	Município de Odemira	8.445.253,69 €	47,95%	12
2	Município de Santiago do Cacém	4.240.617,03 €	24,08%	4
3	Município de Sines	2.301.745,84 €	13,07%	9
4	Município de Alcácer do Sal	1.334.982,21 €	7,58%	3
5	Município de Grândola	887.677,68 €	5,04%	1
6	CIMAL - Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral	321.030,00 €	1,82%	9
7	Infratróia - Infraestruturas de Tróia, E.M.	80.523,25 €	0,46%	2

A listagem acima mostra, por Município, o valor e número de adjudicações, entre 2013 e 2019, sendo que o Município de Odemira liderou este ranking, em valor e número: cerca de 8,5 M€ com 12 adjudicações. A Infratróia, uma empresa municipal com capital da Câmara Municipal de Grândola, esteve no final deste ranking com apenas 2 adjudicações na ordem dos 80 m€.

Estes dados, bem como os gráficos anteriores, foram cedidos pela CIMAL, aquando da realização da entrevista já mencionada no presente trabalho.

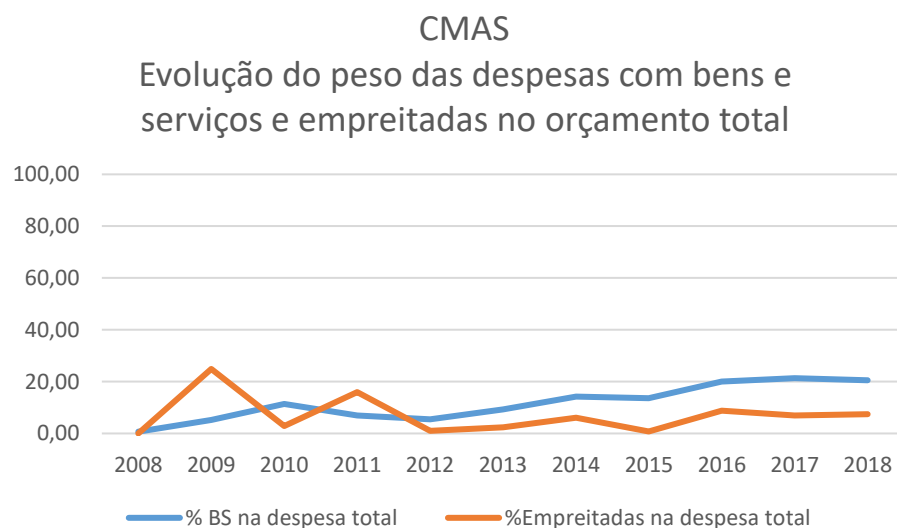


A CIMAL lançou, no total, ao longo destes 10 anos um máximo de cerca de 600 m€ de procedimentos. De um modo geral as aquisições situaram-se entre 100 e 600 m€, no período objeto de estudo.

1.6.2. Aquisição por Tipo de Contrato (em número e valor) – Evolução 2008-2018

A CIMAL não realizou quaisquer Empreitadas, tendo apenas adquirido bens e serviços no período objeto do estudo. Pelo que não existem dados a apresentar neste campo.

2. Evolução do peso das despesas com bens e serviços e empreitadas no Orçamento total anual, por Município

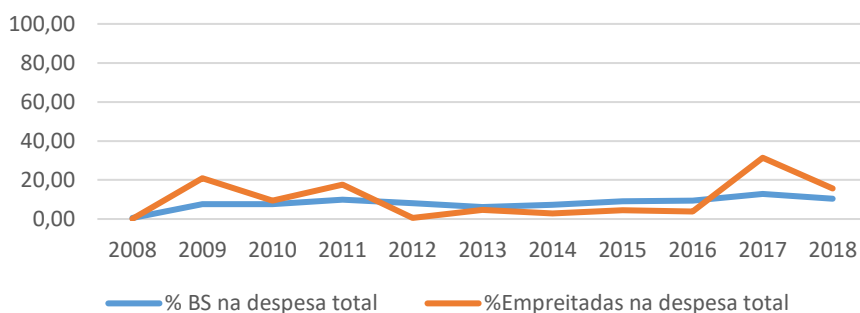


Fazendo agora a

análise do peso das despesas com bens e serviços e empreitadas no orçamento municipal anual, podemos concluir que, no caso de Alcácer do Sal, apenas nos anos 2009 e 2011 o peso do valor despendido com empreitadas foi superior ao gasto com bens e serviços. Situou-se sempre em cerca de 20% do orçamento total, ou abaixo disso o valor gasto quer com bens e serviços, quer com empreitadas.

CMG

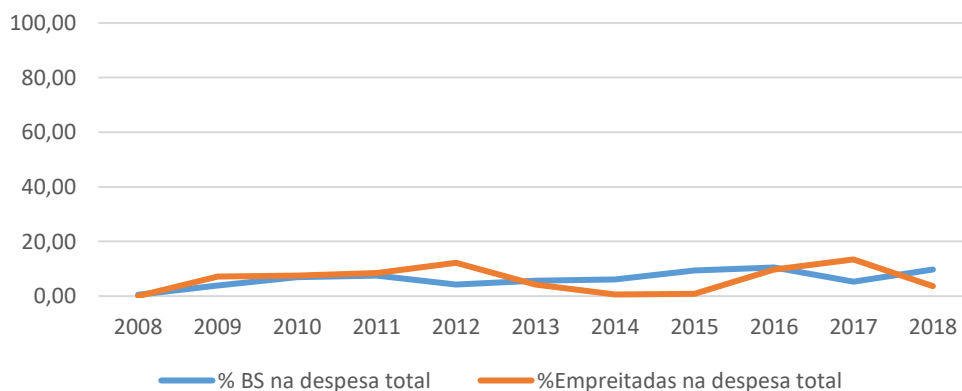
Evolução do peso das despesas com bens e serviços e empreitadas na despesa total



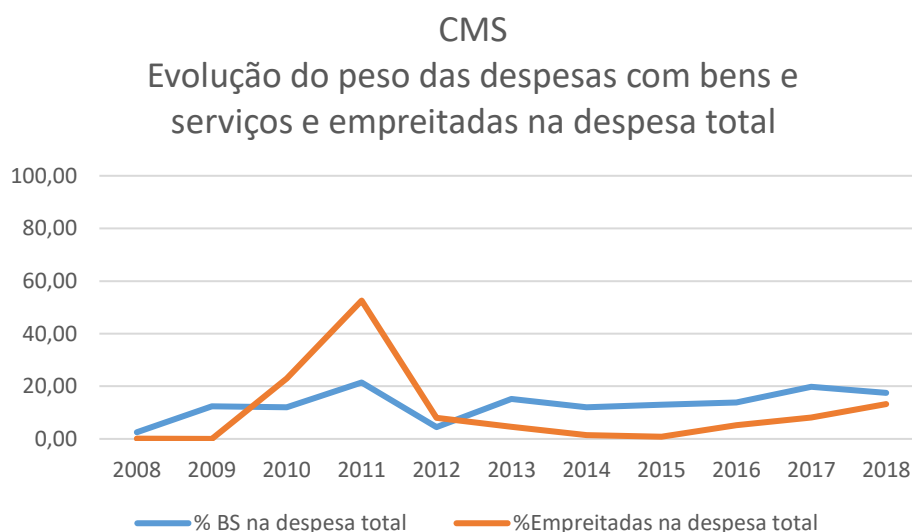
No caso do Município de Grândola, também apenas nos anos 2009, 2011 e ainda 2017, o peso do valor despendido com empreitadas foi superior ao gasto com bens e serviços, referindo-nos ao peso destas no orçamento municipal anual. Situou-se sempre cerca de 20% do orçamento total, ou abaixo disso o valor gasto quer com bens e serviços, quer com empreitadas, exceção registada no ano 2017 com as empreitadas de obras públicas que pesaram cerca de 30% no orçamental anual do Município.

CMSC

Evolução do peso das despesas com bens e serviços e empreitadas na despesa total



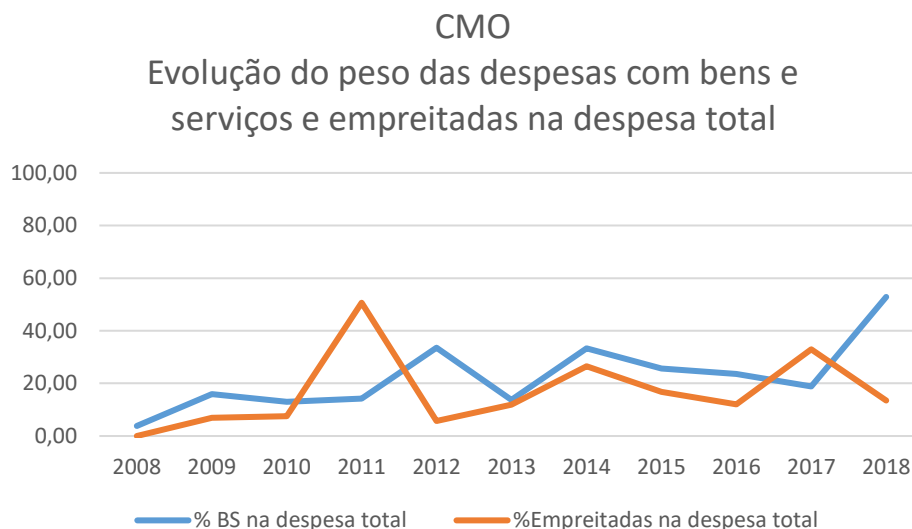
Fazendo agora a análise do peso das despesas com bens e serviços e empreitadas no orçamento municipal anual, podemos concluir que, no caso de Santiago do Cacém, apenas nos anos 2012 e 2017 o peso do valor despendido com empreitadas foi superior ao gasto com bens e serviços. Situou-se sempre em cerca de 10%, 12% do orçamento total, ou abaixo disso o valor gasto quer com bens e serviços, quer com empreitadas.



No caso de Sines, o peso das empreitadas no orçamento municipal anual, foi de cerca de 50% no ano 2011, para depois apenas em 2018 voltar a rondar os 20%. Teve nos restantes anos, em estudo, pesos pouco significativos (entre 0 e 10%) no orçamento anual.

Quanto aos bens e serviços, estes representaram um máximo de 20% na despesa anual nos anos 2011 e 2017. Nos restantes anos objeto do presente estudo, situaram-se abaixo dos 20 pontos percentuais.

Podemos concluir que, no caso de Sines, apenas entre os anos 2010 e 2012 o peso do valor despendido com empreitadas foi superior ao gasto com bens e serviços.



Por fim, fazendo a mesma análise do peso das despesas com bens e serviços e empreitadas no orçamento anual do Município de Odemira, podemos concluir que apenas nos anos 2011 e 2017 o peso do valor despendido com empreitadas foi superior ao gasto com bens e serviços. Tendo-se registado no ano 2011 um elevado pico de cerca de 50% do valor gasto com empreitadas, no orçamento total.

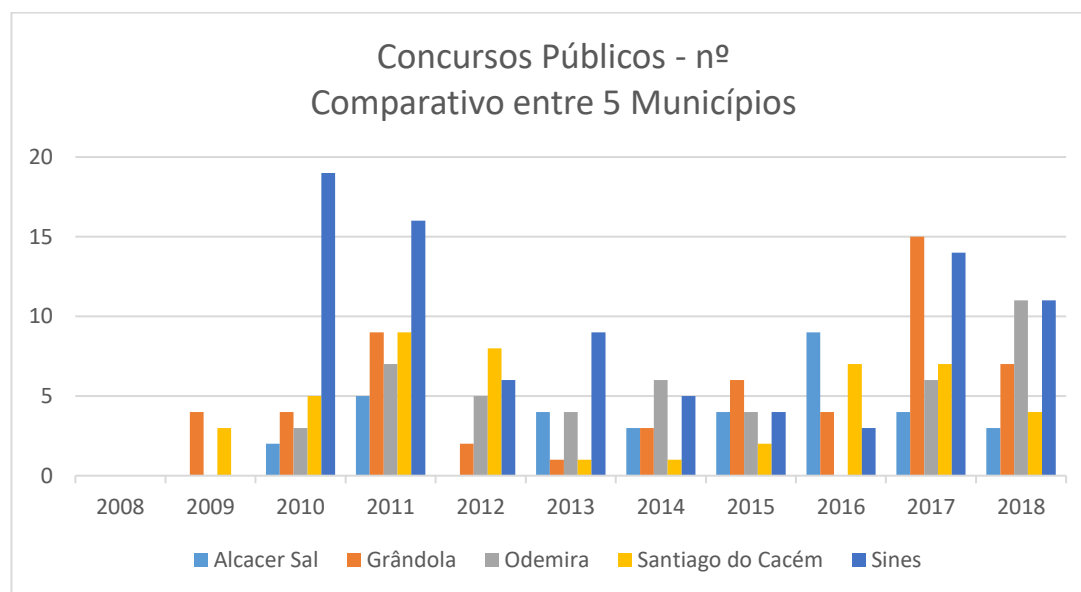
Salienta-se também, agora no caso dos bens e serviços, um peso importante no orçamento municipal no ano 2014, com quase 40% do valor das despesas totais. Refere-se ainda sobre o gráfico acima que no ano 2018 se registava uma tendência decrescente do peso das empreitas, no orçamento municipal e uma tendência crescente dos bens e serviços, no mesmo orçamento.

3. Comparação do tipo de procedimento de despesa utilizado pelos Municípios do Alentejo Litoral

3.1. Comparativo de tipo de procedimento utilizado, entre os Municípios, em número

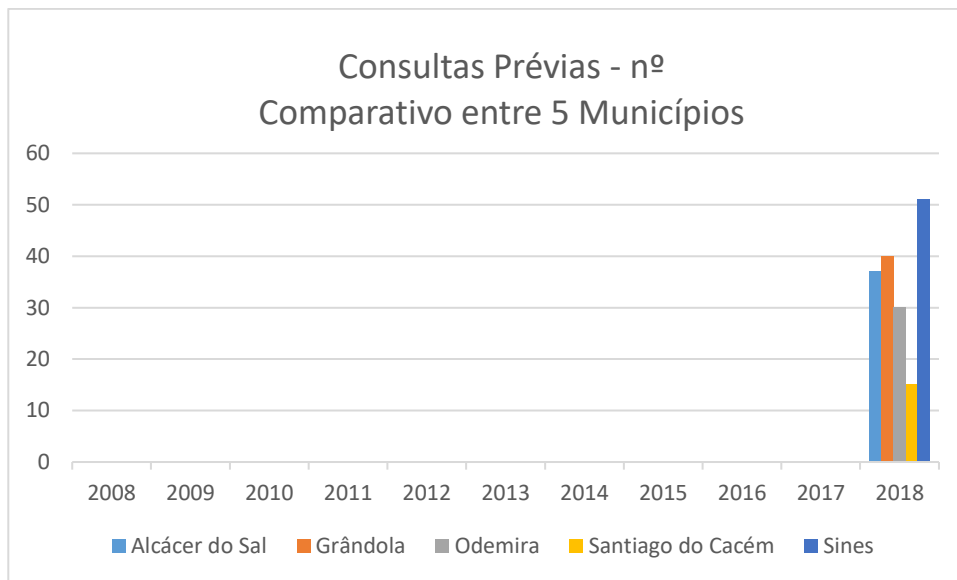
A seguir apresentam-se os gráficos, por tipo de procedimento (em número) relativos ao comparativo entre os 5 Municípios e a sua evolução no período de análise deste estudo: 2008-2018.

Começa-se pelos Concursos Públicos, em seguida apresenta-se a informação relativa às Consultas Prévias, Ajuste Diretos Regime Geral e procedimentos realizados ao abrigo de Acordos Quadro.

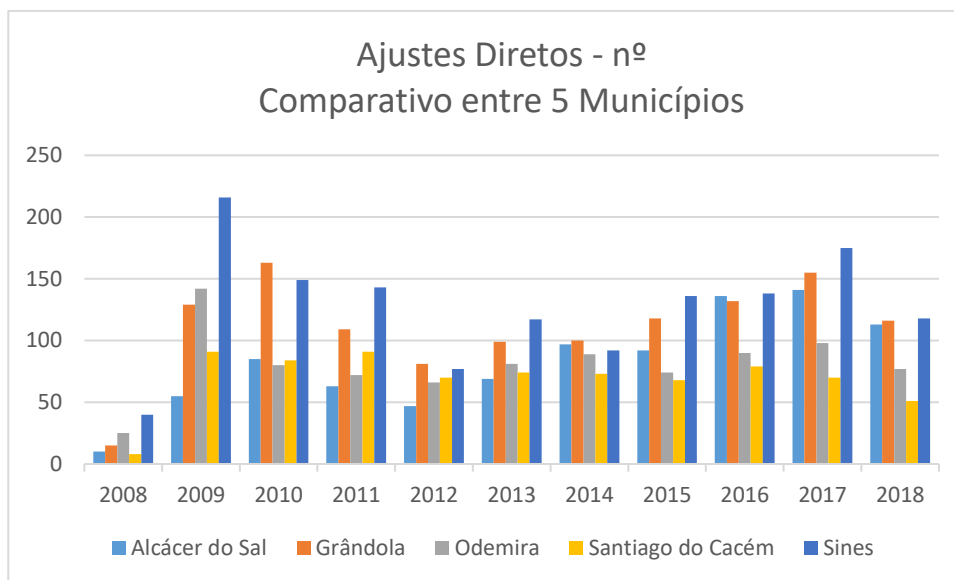


Dos 5 Municípios, o que lançou mais Concursos Públicos no período em estudo, foi o Município de Sines, em quase todos os anos objeto do presente estudo. De um modo geral, também, foi o Município de Grândola que lançou mais procedimentos deste tipo.

O pico do número de Concursos Públicos aconteceu em todos os municípios, em 2011 e voltou a registar-se em 2017, exceção feita para Alcácer do Sal, que aconteceu em 2016.



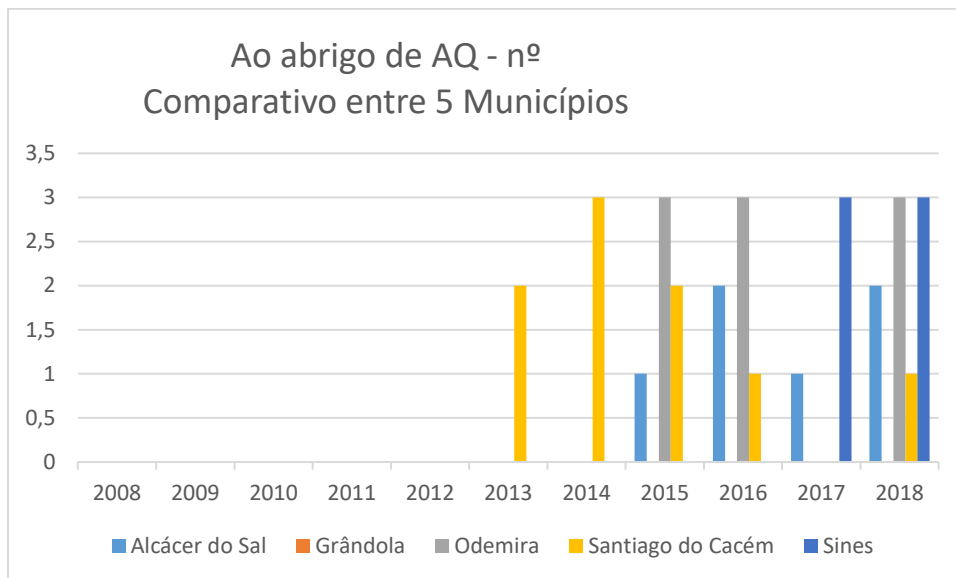
Tendo em conta que a Consulta Prévia apenas foi introduzida no CCP com a alteração de 2018, o gráfico relativo às Consultas Prévias apresenta esta configuração. Pode ver-se, no entanto, que o Município de Sines foi o que lançou mais Consultas Prévias em 2018, seguida do Município de Grândola, Alcácer do Sal, Odemira e por fim Santiago do Cacém.



O Ajuste Direto foi o procedimento mais utilizado por todos os Municípios do Alentejo Litoral, no período em estudo. Tendo-se registado no máximo cerca de 200 procedimentos, nos anos 2009 e 2017 no Município de Sines, logo seguido do Município de Grândola com cerca de 150 procedimentos em 2010 e 2017.

Odemira lançou um máximo de 140 procedimentos em 2009 e Santiago do Cacém cerca de 100 procedimentos em 2011. Por fim Alcácer do Sal apenas em 2017 lançou cerca de 150 Ajustes Diretos, tendo sido este o número mais elevado, ao longo do período em análise.

Em 2018 registou-se um decréscimo em todos os Municípios, da utilização deste procedimento porque, como já se referiu acima, com a introdução da Consulta Prévia e a alteração dos limites do Ajuste Direto, muitos procedimentos que eram lançados através de Ajuste Direto, passaram a sê-lo por Consulta Prévia.



Os Acordos Quadro não são utilizados da mesma medida pelos 5 Municípios, conforme se vê claramente no gráfico acima. Por exemplo o Município de Grândola neste período não realizou quaisquer procedimentos ao abrigo de Acordos Quadro, como de resto já se havia visto na área acima dedicada a este Município.

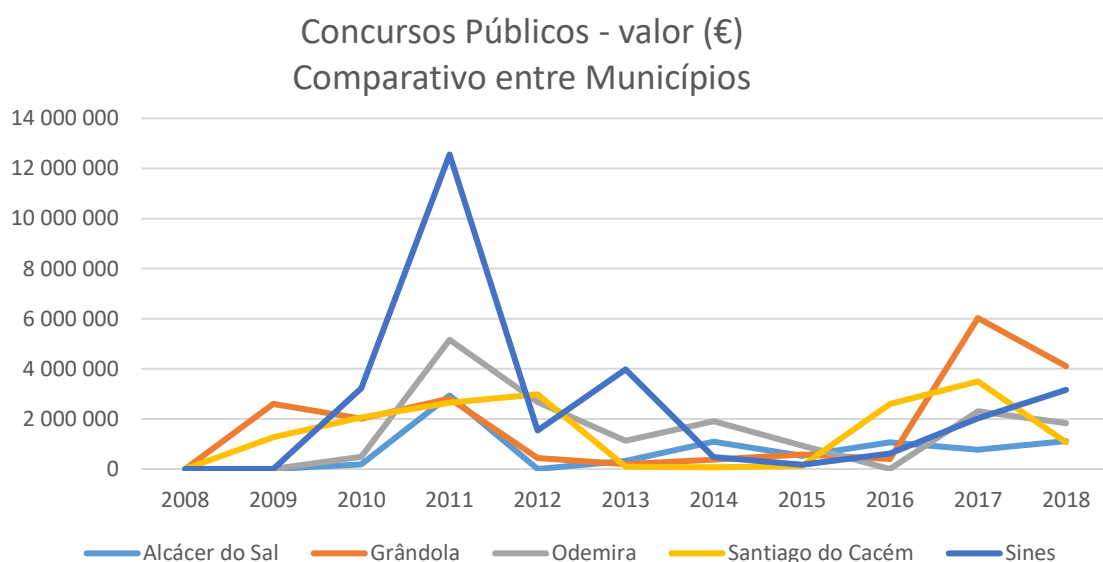
Também como se disse acima a CIMAL apenas foi constituída em 2013, pelo que é a partir dessa data que se registam este tipo de procedimentos.

Foi entre os anos 2015 e 2016 que se registaram mais procedimentos através de AQ e depois novamente em 2018. Possivelmente explica-se pelo facto de os procedimentos serem muitas vezes feitos para 3 anos, conforme prevê o art.440 do CCP.

3.2. Comparativo de tipo de procedimento utilizado, entre os Municípios, em valor

A seguir apresentam-se os gráficos, por tipo de procedimento (em valor), com o comparativo entre os 5 Municípios e a sua evolução no período de análise deste estudo: 2008-2018.

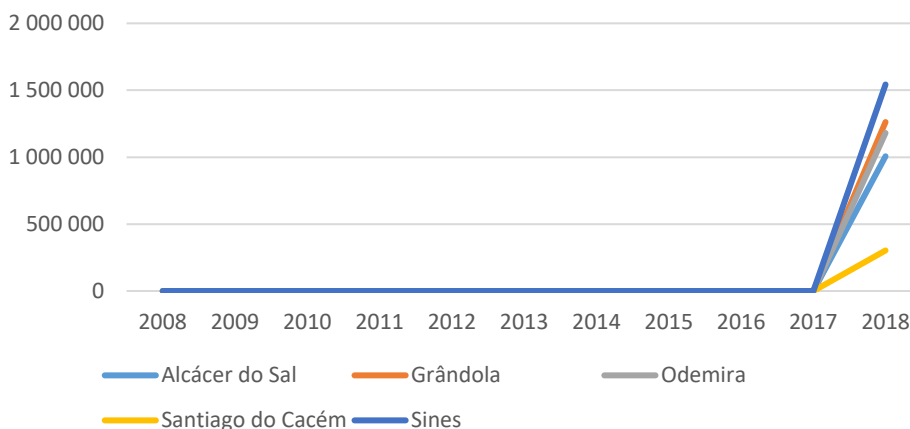
Começa-se pelos Concursos Públicos, em seguida apresenta-se a informação relativa às Consultas Prévias, Ajuste Diretos Regime Geral e procedimentos realizados ao abrigo de Acordo Quadro.



O comportamento das linhas deste gráfico não é regular ao longo dos anos e nem nos 5 Municípios. Destaca-se o Município de Sines, no ano 2011 com cerca de 12 M€ em Concursos Públicos e em 2013 com cerca de 4 M€. Assim como o Município de Grândola em 2017, com cerca de 6 M€ em Concursos Públicos.

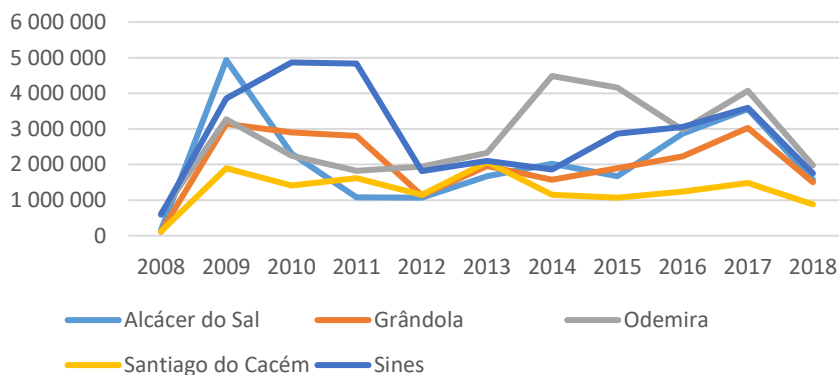
Verifica-se que durante alguns anos não se realizaram Concursos Públicos, ou ter-se-ão realizado muito poucos, nestes Municípios, nomeadamente entre 2012 e 2016.

Consultas Prévias - valor (€) Comparativo entre Municípios



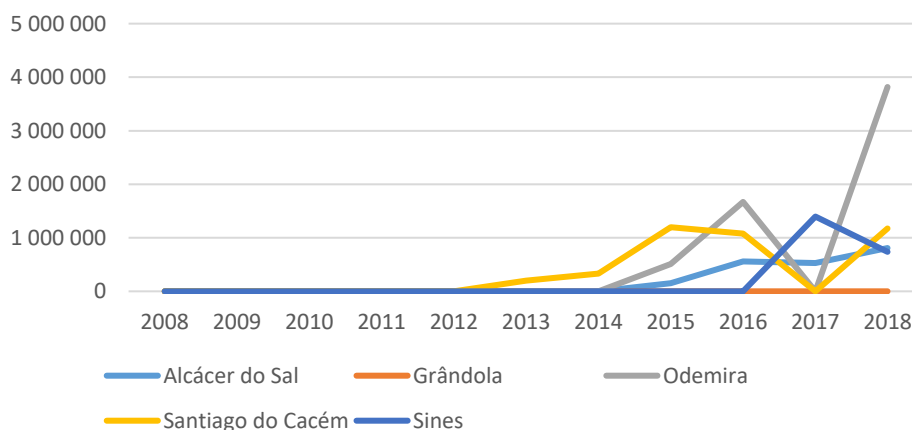
Como já se referiu várias vezes acima, apenas em 2018 se introduziu a Consulta Prévia no CCP, daí esta configuração do gráfico. Verifica-se, no entanto, que foi Sines que lançou mais deste tipo de procedimento e Santiago do Cacém o Município que lançou menos.

Ajustes Diretos - valor (€) Comparativo entre Municípios



O comportamento das linhas deste gráfico não é de todo regular ao longo dos anos, nos Municípios em estudo. Destacam-se os Municípios de Alcácer do Sal e Sines, entre os anos 2009 e 2011 com valores a rondar os 5 M€ em Ajustes Diretos. De um modo geral, em quase todos os Municípios, em 2012, houve uma quebra da utilização deste tipo de procedimento. Voltando a registar-se valores significativos em todos os Municípios, no ano 2017. Mais uma vez, em 2018 a tendência foi decrescente, devido à introdução da Consulta Prévia e pela alteração do limite para os Ajustes Diretos.

Ao abrigo de AQ - valor (€) Comparativo entre Municípios



Por fim, analisando os procedimentos ao abrigo de Acordos Quadro lançados pelos Municípios em estudo, revela-nos o seguinte: apenas a partir de 2012 se utilizou este instrumento (recordo que a CIMAL foi criada em 2013, daí esse facto ter ocorrido). A seguir realça-se o facto de que não aconteceu uma regularidade desta utilização nos 5 Municípios ao longo dos anos em estudo. Por exemplo Sines lançou mais procedimentos deste tipo em 2017, enquanto que Odemira fê-lo em 2016 e 2018. Já Alcácer isso ocorreu em 2017 e Santiago do Cacém em 2015, 2016 e 2018. Salienta-se por fim que Grândola não recorreu a este tipo de procedimento para adquirir bens e serviços, neste período.

CONCLUSÕES

De um modo geral, todos os Municípios objeto do estudo, privilegiam a consulta ao mercado, quer para adquirir os bens e serviços de que necessitam para satisfazer as suas necessidades, quer para realizar as obras públicas a seu cargo. Podemos constatar, em todos os municípios, que o Ajuste Direto apesar de ser ainda bastante utilizado, tem uma tendência decrescente na sua utilização, até porque em 2018 se alteraram os seus limites e se introduziu o novo procedimento de Consulta Prévia, com os limites até aí atribuídos ao Ajuste Direto (passou de € 75 000 e para € 20 000, como teto máximo do procedimento).

Quanto aos critérios ambientais, de um modo geral esta ponderação ainda não é utilizada pelos Municípios, sobretudo porque a sua aplicabilidade na prática não é de todo fácil. No entanto, como se viu acima são introduzidas novas medidas no sentido de se refletirem essas preocupações no critério de adjudicação.

Para além de ter sido adicionado um novo número no artigo relativo ao conteúdo do Caderno de Encargos (Art.º42), dando exemplos de condições a incluir no caderno de encargos, elencadas no nº6: *“a fixação de quantidades mínimas de fornecimento de bens ou de prestação de serviços destinadas à promoção desses objetivos.”*

Por um lado, ainda não foi plenamente reconhecida esta importância pelos executivos (é a minha perceção, não me foi transmitida esta ideia por nenhum Município).

Por outro lado, o peso do fator financeiro continua a ser determinante na gestão dos orçamentos municipais, pois existem sempre restrições orçamentais, o que leva a optar quase sempre pela modalidade “Avaliação do preço ou custo”, no critério da proposta economicamente mais vantajosa.

Do meu ponto de vista, terão que passar mais alguns anos, para a mudança de paradigma e de consciência, a este nível. Ou então, como já se discute, que se introduza legalmente a obrigatoriedade de considerar sempre este fator (ambiental) nos fatores e sub- fatores que

compõem a modalidade “melhor relação qualidade -preço”, no critério da proposta economicamente mais vantajosa.

Quanto às PME 's ou mesmo microempresas, naturalmente que seria vontade dos Municípios que estas fossem mais vezes concorrentes nos procedimentos que lançam, mas um dos problemas que é apontado é a dificuldade de operar com essas plataformas, para além dos custos (não com o registo, porque o registo é obrigatoriamente gratuito) com os selos temporais e outros serviços prestados, que são inoportáveis para as pequenas empresas locais e/ ou regionais. Acabando por vezes, por apenas se lançarem os Concursos Públicos nas plataformas (também indo ao encontro da legislação em vigor, pois apenas estes procedimentos têm obrigatoriamente que ser lançados via plataforma de Contratação Pública). Também se nota alguma resistência e/ou dificuldades na utilização das plataformas nalguns Municípios, não sendo generalizada esta situação nos do Alentejo litoral.

ANEXOS

ANEXO I - GUIÃO DE ENTREVISTA EXPLORATÓRIA

A. IDENTIFICAÇÃO DO MESTRANDO

Nome: Sandra Isabel da Silva Viegas

Nº: 12369

e-mail: sandra2viegas@gmail.com

1. TÍTULO E SUB-TÍTULO DA IDEIA OU ASSUNTO

Título: "Os procedimentos adotados em Contratação Pública, nos Municípios do Alentejo Litoral"

Sub-título: "Ganhos financeiros alcançados"

2. QUESTÕES

- 1) Verificar registos do Basegov (período 2008-2018);
- 2) Saber se é possível ter acesso aos dados dos procedimentos, sem ser através do Basegov;
- 3) Verificar a estrutura orgânica do município: quantas pessoas trabalham na contratação atualmente? Quantas trabalhavam há 10 e há 5 anos?
- 4) Com os procedimentos adotados, considera que foram alcançados ganhos financeiros/poupanças, ao longo de 10 anos, designadamente entre 2008-2018? Como apurou esses ganhos?
- 5) Que estratégias foram adotadas aquando a introdução desses procedimentos pelo município, no sentido de uma gestão eficiente dos recursos públicos financeiros?
- 6) O município reconhece ganhos com a utilização dos novos procedimentos, na sua gestão financeira?
- 7) Qual o nível de utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública? Apenas para concursos públicos? Também para Consultas Prévias e Ajustes diretos?

ANEXO II – MODELO DE CONSENTIMENTO INFORMADO UTILIZADO

Modelo de Consentimento Informado, esclarecido e livre para participação em estudo de investigação

Título do estudo: “Os procedimentos adotados em Contratação Pública, nos Municípios do Alentejo Litoral”

Enquadramento: A presente investigação surge no âmbito do programa de Mestrado em Contabilidade e Finanças da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Beja, sob a orientação pedagógica do Sr. Professor Doutor Kafft Kosta e tem como objetivo central conhecer, no final do presente estudo/ dissertação a evolução dos procedimentos adotados, permitindo aferir se houve uma melhoria no processo de compra, traduzindo-se esta em ganhos financeiros para o município, isto é, se foram adotados mais concursos públicos e consultas prévias nos últimos anos, preterindo os ajustes diretos. Abrindo ao mercado estas aquisições, agregando também as necessidades, certamente que existiram ganhos de eficiência e de economia de escala, para além de ganhos financeiros. E deste modo, os municípios poderão seguir esse padrão de aquisições, tornando mais eficientes os seus recursos.

Explicação da entrevista:

Participação em entrevista gravada, mediante um guião semi-estruturado, que auxilie a investigadora na elaboração de um diagnóstico orientado para a caracterização do

O guião da entrevista estará sempre acessível aos participantes. Este funcionará como um auxiliar de memória que a investigadora utiliza a fim de assegurar de que os temas previstos são abordados. O local do encontro será o desejável para que a entrevista se desenrole em óptimas condições ambientais (lugar calmo e privado). As entrevistas serão realizadas mediante a disponibilidade profissional dos participantes, sem que daí advenham prejuízos. Quanto à duração da entrevista, esta poderá ter a duração mínima de 45 minutos e máxima de 1 hora 30 minutos.

Condições e financiamento:

O financiamento do estudo ficará a cargo da investigadora.

Não haverá, portanto, pagamento de deslocações ou contrapartidas. Contudo, a escolha de participar ou não participar no estudo é voluntária. O participante poderá a qualquer

momento decidir não tomar parte do estudo, não havendo quaisquer prejuízos na eventualidade de não quer participar.

Riscos Potenciais:

Não haverá riscos potenciais inerentes à operacionalização do método adoptado pelo presente estudo.

Potenciais vantagens:

Tratando-se de um estudo prospetivo, as análises que daí resultem podem contribuir para uma maior orientação dos dirigentes dos municípios, no sentido de adotar um determinado tipo de procedimento de aquisição, em detrimento doutro, com o objetivo de otimizar os recursos financeiros à sua disposição.

Confidencialidade e anonimato:

Os dados recolhidos são usados exclusivamente para efeitos de investigação científica e tratados de forma confidencial. A investigadora fica responsável pela confidencialidade dos dados e garante o anonimato dos participantes. Todo o material audiovisual e escrito será codificado, e o seu código conservado num local seguro. A identidade dos participantes será, desta forma, protegida e nunca será tornada pública. A investigadora garante a destruição de gravações (áudio ou vídeo) após a conclusão do estudo.

Outras possibilidades:

As informações e os resultados obtidos, a partir da aplicação dos referidos métodos, serão usados para efeitos de investigação científica. No decorrer da pesquisa, esses resultados serão divulgados e discutidos em fóruns científicos, através de publicações científicas nacionais e internacionais, e da participação em eventos académicos como conferências e encontros. Os resultados da pesquisa estarão, por conseguinte, disponíveis a todos os participantes.

Agradeço, desde já, a sua disponibilidade para colaborar e participar neste estudo.
Para qualquer questão ou esclarecimento adicional, contactar a investigadora:

Sandra Viegas, Gestora de Empresas e Mestranda do curso de Contabilidade e Finanças

96 270754; sandra2viegas@gmail.com

Por favor, leia com atenção a seguinte informação. Se achar que algo está incorreto ou que não está claro, não hesite em solicitar mais informações. Se concorda com a proposta que lhe foi feita, queira assinar este documento.

Assinatura/s/ e número/s de cédula profissional de quem pede consentimento:

Declaro ter lido e compreendido este documento, bem como as informações verbais que me foram fornecidas pela pessoa que acima assina. Foi-me garantida a possibilidade de, em qualquer altura, recusar participar neste estudo sem qualquer tipo de consequências. Desta forma, aceito participar neste estudo e permito a utilização dos dados que de forma voluntária forneço, confiando em que apenas serão utilizados para esta investigação e nas garantias de confidencialidade e anonimato que me são dadas pela investigadora.

Nome:

Assinatura: Data: / /

Pelo presente, consinto também que a entrevista seja gravada durante a minha participação neste estudo. Compreendo que sou livre de não participar nesta fase do estudo e que sou livre de abandonar a qualquer momento do estudo, sem comprometer a qualidade das informações.

Autorizo, ainda, que esta gravação seja utilizada para: (1) Comunicações em Fóruns e debates científicos (conferências, congressos e encontros académicos); (2) Publicações em artigos científicos; (3) Reuniões com o orientador do projecto de investigação.

Nome:

Assinatura: Data: / /

Nota: Este documento é composto de 3 páginas e feito em duplicado: uma via para a investigadora, outra para a pessoa que consente.

ANEXO III - CONSENTIMENTOS INFORMADOS DOS ENTREVISTADOS

Assinatura/s/ e número/s de cédula profissional de quem pede consentimento:

... .. Sandra Lopes - CC 1036/150

Declaro ter lido e compreendido este documento, bem como as informações verbais que me foram fornecidas pela pessoa que acima assina. Foi-me garantida a possibilidade de, em qualquer altura, recusar participar neste estudo sem qualquer tipo de consequências. Desta forma, aceito participar neste estudo e permito a utilização dos dados que de forma voluntária forneço, confiando em que apenas serão utilizados para esta investigação e nas garantias de confidencialidade e anonimato que me são dadas pela investigadora.

Nome: Teresa Margarida Mendes de Sousa

Assinatura: Teresa Sousa Data: 19/11/2019

Pelo presente, consinto também que a entrevista seja gravada durante a minha participação neste estudo. Compreendo que sou livre de não participar nesta fase do estudo e que sou livre de abandonar a qualquer momento do estudo, sem comprometer a qualidade das informações. Autorizo, ainda, que esta gravação seja utilizada para: (1) Comunicações em Fóruns e debates científicos (conferências, congressos e encontros académicos); (2) Publicações em artigos científicos; (3) Reuniões com o orientador do projecto de investigação.

Nome: Teresa Margarida Mendes de Sousa

Assinatura: Teresa de Sousa Data: 19/11/2019

Câmara Municipal de Grândola

Assinatura/s/ e número/s de cédula profissional de quem pede consentimento:

... .. *Samuel Antunes - CC 10365150*

Declaro ter lido e compreendido este documento, bem como as informações verbais que me foram fornecidas pela pessoa que acima assina. Foi-me garantida a possibilidade de, em qualquer altura, recusar participar neste estudo sem qualquer tipo de consequências. Desta forma, aceito participar neste estudo e permito a utilização dos dados que de forma voluntária forneço, confiando em que apenas serão utilizados para esta investigação e nas garantias de confidencialidade e anonimato que me são dadas pela investigadora.

Nome: *Ricardo Jorge Mateus Ribeiro*

Assinatura: *RJR* Data: *19/11/2018*

Pelo presente, consinto também que a entrevista seja gravada durante a minha participação neste estudo. Compreendo que sou livre de não participar nesta fase do estudo e que sou livre de abandonar a qualquer momento do estudo, sem comprometer a qualidade das informações. Autorizo, ainda, que esta gravação seja utilizada para: (1) Comunicações em Fóruns e debates científicos (conferências, congressos e encontros académicos); (2) Publicações em artigos científicos; (3) Reuniões com o orientador do projecto de investigação.

Nome: *Ricardo Jorge Mateus Ribeiro*

Assinatura: *RJR* Data: *19/11/2018*

Assinatura/s/ e número/s de cédula profissional de quem pede consentimento: ... *S. de Azevedo* ... CC 10365150 ...

Declaro ter lido e compreendido este documento, bem como as informações verbais que me foram fornecidas pela pessoa que acima assina. Foi-me garantida a possibilidade de, em qualquer altura, recusar participar neste estudo sem qualquer tipo de consequências. Desta forma, aceito participar neste estudo e permito a utilização dos dados que de forma voluntária forneço, confiando em que apenas serão utilizados para esta investigação e nas garantias de confidencialidade e anonimato que me são dadas pela investigadora.

Nome: *Octávio José Valsupirube Gonçalves* ...
Assinatura: *[Signature]* ... Data: *17*
1.11.2020

Pelo presente, consinto também que a entrevista seja gravada durante a minha participação neste estudo. Compreendo que sou livre de não participar nesta fase do estudo e que sou livre de abandonar a qualquer momento do estudo, sem comprometer a qualidade das informações.

Autorizo, ainda, que esta gravação seja utilizada para: (1) Comunicações em Fóruns e debates científicos (conferências, congressos e encontros académicos); (2) Publicações em artigos científicos; (3) Reuniões com o orientador do projecto de investigação.

Nome: *Octávio José Valsupirube Gonçalves* ...
Assinatura: *[Signature]* ... Data: *17*
1.11.2020

Nota: Este documento é composto de 3 páginas e feito em duplicado: uma via para a investigadora, outra para a pessoa que consente.

Câmara Municipal de Sines

Assinatura/s/ e número/s de cédula profissional de quem pede consentimento: Sandra Viegas - CC 1026510

Declaro ter lido e compreendido este documento, bem como as informações verbais que me foram fornecidas pela pessoa que acima assina. Foi-me garantida a possibilidade de, em qualquer altura, recusar participar neste estudo sem qualquer tipo de consequências. Desta forma, aceito participar neste estudo e permito a utilização dos dados que de forma voluntária forneço, confiando em que apenas serão utilizados para esta investigação e nas garantias de confidencialidade e anonimato que me são dadas pela investigadora.

Nome: Chefe da D.A.F.
Assinatura:..... Ricardo Barbosa Data: 13
11 / 2019

Pelo presente, consinto também que a entrevista seja gravada durante a minha participação neste estudo. Compreendo que sou livre de não participar nesta fase do estudo e que sou livre de abandonar a qualquer momento do estudo, sem comprometer a qualidade das informações.

Autorizo, ainda, que esta gravação seja utilizada para: (1) Comunicações em Fóruns e debates científicos (conferências, congressos e encontros académicos); (2) Publicações em artigos científicos; (3) Reuniões com o orientador do projecto de investigação.

Nome: Chefe da D.A.F.
Assinatura:..... Ricardo Barbosa Data:
/..... /.....

Nota: Este documento é composto de 3 páginas e feito em duplicado: uma via para a Investigadora, outra para a pessoa que consente.

Assinatura/s/ e número/s de cédula profissional de quem pede consentimento: ... Sandra (CC. 21025710) ...

Declaro ter lido e compreendido este documento, bem como as informações verbais que me foram fornecidas pela pessoa que acima assina. Foi-me garantida a possibilidade de, em qualquer altura, recusar participar neste estudo sem qualquer tipo de consequências. Desta forma, aceito participar neste estudo e permito a utilização dos dados que de forma voluntária forneço, confiando em que apenas serão utilizados para esta investigação e nas garantias de confidencialidade e anonimato que me são dadas pela investigadora.

Nome: ... Rui Pedro Luz Guerreiro Silva ...
Assinatura: ... [Assinatura] ... Data: 23
1.10.2019.

Pelo presente, consinto também que a entrevista seja gravada durante a minha participação neste estudo. Compreendo que sou livre de não participar nesta fase do estudo e que sou livre de abandonar a qualquer momento do estudo, sem comprometer a qualidade das informações.

Autorizo, ainda, que esta gravação seja utilizada para: (1) Comunicações em Fóruns e debates científicos (conferências, congressos e encontros académicos); (2) Publicações em artigos científicos; (3) Reuniões com o orientador do projecto de investigação.

Nome: ... Rui Pedro Luz Guerreiro Silva ...
Assinatura: ... [Assinatura] ... Data: 23
1.10.2019.

Nota: Este documento é composto de 3 páginas e feito em duplicado: uma via para a investigadora, outra para a pessoa que consente.



IPBeja

INSTITUTO POLITÉCNICO
DE BEJA



INSTITUTO POLITÉCNICO
DE BEJA
Escola Superior
de Tecnologia
e Gestão

CENTRAL DE COMPRAS DA COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO ALENTEJO LITORAL

**Assinatura/s/ e número/s de cédula profissional de quem pede
consentimento:** ... Sérgio Batista - CC 1036517 ...

Declaro ter lido e compreendido este documento, bem como as informações verbais que me foram fornecidas pela pessoa que acima assina. Foi-me garantida a possibilidade de, em qualquer altura, recusar participar neste estudo sem qualquer tipo de consequências. Desta forma, aceito participar neste estudo e permito a utilização dos dados que de forma voluntária forneço, confiando em que apenas serão utilizados para esta investigação e nas garantias de confidencialidade e anonimato que me são dadas pela investigadora.

Nome: ... Sérgio Batista ...

Assinatura: ... [assinatura] ... Data: 18
1.10/2019

Pelo presente, consinto também que a entrevista seja gravada durante a minha participação neste estudo. Compreendo que sou livre de não participar nesta fase do estudo e que sou livre de abandonar a qualquer momento do estudo, sem comprometer a qualidade das informações.

Autorizo, ainda, que esta gravação seja utilizada para: (1) Comunicações em Fóruns e debates científicos (conferências, congressos e encontros académicos); (2) Publicações em artigos científicos; (3) Reuniões com o orientador do projecto de investigação.

Nome: ... Sérgio Batista ...

Assinatura: ... [assinatura] ... Data: 18
1.10/2019

Nota: Este documento é composto de 3 páginas e feito em duplicado: uma via para a investigadora, outra para a pessoa que consente.



CENTRAL DE COMPRAS DA COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO

ALENTEJO LITORAL

Assinatura/s/ e número/s de cédula profissional de quem pede consentimento: ...Sandra Simões - CC 153657D...

Declaro ter lido e compreendido este documento, bem como as informações verbais que me foram fornecidas pela pessoa que acima assina. Foi-me garantida a possibilidade de, em qualquer altura, recusar participar neste estudo sem qualquer tipo de consequências. Desta forma, aceito participar neste estudo e permito a utilização dos dados que de forma voluntária forneço, confiando em que apenas serão utilizados para esta investigação e nas garantias de confidencialidade e anonimato que me são dadas pela investigadora.

Nome: ...Sandra Simões...
Assinatura: ...Sandra Simões... Data: 18/10/2019

Pelo presente, consinto também que a entrevista seja gravada durante a minha participação neste estudo. Compreendo que sou livre de não participar nesta fase do estudo e que sou livre de abandonar a qualquer momento do estudo, sem comprometer a qualidade das informações.

Autorizo, ainda, que esta gravação seja utilizada para: (1) Comunicações em Fóruns e debates científicos (conferências, congressos e encontros académicos); (2) Publicações em artigos científicos; (3) Reuniões com o orientador do projecto de investigação.

Nome: ...Sandra Simões...
Assinatura: ...Sandra Simões... Data: 18/10/2019

Nota: Este documento é composto de 3 páginas e feito em duplicado: uma via para a investigadora, outra para a pessoa que consente.

ANEXO IV -TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS REALIZADAS NOS MUNICÍPIOS DO ALENTEJO LITORAL

1) TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA À CÂMARA MUNICIPAL DE ALCÁCER DO SAL

DATA: 19/11/2019

HORA: 16H30

LOCAL: Câmara Municipal de Alcácer do Sal

ENTREVISTADO: Teresa Sousa

Fui recebida pelas 14h30m, no dia 19 de novembro de 2019, na Câmara Municipal de Alcácer do Sal, pela Dr.^a Teresa Sousa (Chefe da Divisão de Administração e Finanças da Câmara Municipal de Alcácer do Sal, na qual se inclui o Serviço de Aprovisionamento.

Feito o agradecimento por me ter recebido, no âmbito do meu trabalho e depois de assinado o termo de consentimento informado, passei às questões:

- O Basegov não tem tudo registado (pedi que sejam completados os dados pela CMAS (sobretudo dos primeiros anos, 2008 e 2009);
- Confirmei os números por exemplo de concursos públicos;
- Não são registados os ADRS, nem ao nível dos relatórios de execução (pois têm parecer jurídico sobre esta matéria), apenas respondem a alguns pedidos de estatísticas sobre os ADRS;
- Utilizam a plataforma Saphety, para lançar os concursos públicos e as consultas prévias. Os ajustes diretos são lançados por e' mail;
- Trabalham 4 pessoas nas compras, assistentes técnicos (AT), não havendo chefia do serviço; A chefe de divisão dá apoio também; O Gabinete jurídico dá apoio jurídico, quando é solicitado e também é o serviço que elabora os contratos; estive uma técnica superior algum tempo no serviço, a coordenar o mesmo, mas depois verificou-se que não tinha perfil e saiu;
- A facturação (a verificação) também já passou pelo aprovisionamento, atualmente não;
- Os serviços requisitantes propõem um determinado procedimento e o aprovisionamento não vai alterar o tipo de procedimento, só se não for legal;
- Os serviços requisitantes fazem as próprias requisições internas, e aqui escolhem o tipo de

procedimento, à exceção das da DAF que é o Aprovisionamento que as faz todas (para património, seguros, etc.). O Armazém faz as de stocks. Quando não há dotação para o que pretendem adquirir, têm que indicar de onde se deve tirar essa verba e aguardar até à próxima alteração orçamental;

- Os serviços estão envolvidos no orçamento, desde a sua elaboração, preenchem um Excel com as propostas e depois recebem no início do ano o que foi aprovado; mensalmente a DAF extrai os disponíveis e envia para todos os serviços, para irem controlando os valores que ainda têm em orçamento, para terem a noção do que vão gastando; também tiveram uma pequena formação sobre as classificações para conseguirem fazer as Requisições Internas;
- Julga não haver poupança por abrir ao mercado, porque considera que o mercado não funciona melhor por usar a Consulta Prévia; apenas o Concurso público poderá ser mais “aberto” verdadeiramente ao mercado; também o volume de Concurso Público é muito reduzido; as empreitadas também são de baixos valores (3 milhões para obras para todo o ano) e são em baixo número também; as empresas de longe não vêm para Alcácer, não lhes compensa;
- No armazém estão 3 pessoas (Assistentes operacionais), 1 técnico superior (que era A.T.) e 1 Assistente Técnico (que era AO). Há 10 anos a estrutura de pessoal já era a mesma;
- Nas empreitadas trabalham 3 pessoas (Assistentes técnicos), também se apoiam no Gabinete Jurídico;
- Irão ser indicados mais tarde quantos processos de aquisição são lançados por ano;
- Têm alguns procedimentos agregados, para o mesmo tipo de bem, de fornecimentos contínuos, com entregas faseadas (para determinados produtos, exemplo: tinta plástica branca) estimar quantidades é muito difícil e depois ficam em armazém produtos que não interessam nada e há muitas especificações que não agradam a algumas pessoas, p. ex. nos prod.de limpeza, etc.;
- Utilizam lotes;
- Não têm refeitório municipal, mas têm os refeitórios escolares; para congelados e produtos diversos têm uma empresa a quem compram, através de concurso público (julga que é a Recheio). O talho e os produtos frescos são comprados localmente. Não têm armazém de bens alimentares, nem usam a gestão de stocks neste caso. Os produtos chegam à 2ª feira para aquela semana e assim sucessivamente;
- Duvida muito da poupança através da questão do preço base;
- Usou-se a plataforma da CIMAL, nomeadamente para seguros e iluminação pública, mas houve problemas/ sinistros e a massa salarial também varia muito e os seguros não ficaram nada mais

baratos na plataforma. Na iluminação pública também é complicado porque o concelho é muito grande e p. ex. para a construção de ramais para grandes distâncias, é complicado perceber se se poupou ou não, porque varia muito de um ano para o outro o que se adquire, são realidades não comparáveis. Para combustíveis também não fazia sentido, porque só há 3 postos, no Torrão há um serviço da AMAS e só há um posto (deve ter sido adquirido através de critérios materiais). Em Alcácer têm a Galp com base num contrato já muito antigo. Portanto, questiona-se sobre se existirão vantagens reais dos AQ;

- Para o economato também não, porque é muito complicado, p. ex. comprar papel, canetas, lápis, cada serviço e cada técnico quer uma especificidade, para alguns materiais tipo marcadores fluorescentes tipo Stabillio Boss, cola UHU. Nos consumíveis para as máquinas fotocopadoras, também depende do contrato que têm, podem ou não estar incluídos;
- Também para fazer esta verdadeira gestão/ uniformização, era necessário haver mais pessoas que falassem com os chefes e com as pessoas para aferir;
- Fazem-se consultas preliminares várias vezes para ter a noção se se compra bem ou não, por ajuste direto;
- A gestão de contratos é feita por cada serviço, que manda despoletar o procedimento, a não ser se o serviço de aprovisionamento quando se lembra de algum contato específico que esteja a terminar e os serviços também vão vendo as verbas que já não precisam e que podem ser anuladas ou eventualmente se precisam de reforço nalguma rubrica;
- As pessoas têm a formação necessária para trabalharem na plataforma; umas têm mais apetência ou mais facilidade, mas de um modo geral todas lançam procedimentos por lá;
- Nem sempre podem ir a formação e também nem sempre as ações são boas;
- Gerir pessoas é muito complicado; faziam reuniões regulares, agora reúnem quando é necessário;
- A Dr.ª Teresa está nestas funções desde 2000;
- Entrou em vigor em janeiro de 2019 uma nova estrutura orgânica;
- Limites artº113: consideram bens e serviços em conjunto, portanto pelo NIF da empresa;
- Também utilizam o sistema de gestão documental, desde há poucos meses;
- A norma de controlo interno abrange só a área financeira;

Sandra Viegas

2) TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA À CÂMARA MUNICIPAL DE GRÂNDOLA

DATA: 19/11/2019

HORA: 14H30

LOCAL: Câmara Municipal de Grândola

ENTREVISTADO: Ricardo Ribeiro

Fui recebida pelas 09h30m, no dia 19 de novembro de 2019, na Câmara Municipal de Grândola, pelo Dr. Ricardo Ribeiro (Gestor de Empresas, Chefe da Divisão de Finanças e Fundos Comunitários da Câmara Municipal de Grândola, na qual se inclui a Secção de Aprovisionamento).

Feito o agradecimento por me ter recebido, no âmbito do meu trabalho e depois de assinado o termo de consentimento informado, passei às questões:

- O Basegov não tem tudo registado (pedi que sejam completados os dados pela CMG, sobretudo dos primeiros anos, 2008 e 2009);
- Não utilizam lotes;
- Não são registados os relatórios de execução dos ADRS;
- Irei confirmar quantos processos de aquisição se fazem por ano;
- Têm poucos procedimentos agregados, de fornecimentos contínuos e alguns também são por 3 anos, pois é mais vantajoso agregar, o planeamento por vezes também é complicado, pois pode ser variável;
- Os compromissos são feitos anualmente e sempre que possível fazem-se procedimentos para um ano;
- Usou-se a plataforma da CIMAL, mas houve problemas com os prazos de pagamento dos vários municípios e aquilo que à partida seria vantajoso, deixou de o ser para o município de Grândola;
- Trabalham 5 pessoas nas compras, todos assistentes técnicos (um deles é coordenador técnico); uma jurista do Gabinete jurídico dá apoio jurídico, quando é solicitado (para fazer o enquadramento

legal de algumas situações, elaborar minutas, etc.) – Dr.^a Adelaide; também uma técnica superior da Gestão Financeira dá apoio à S. de aprovisionamento (dá apoio na abertura dos procedimentos, etc.)

- Dr.^a Ana Rita;

- No armazém (nº1) estão 3 pessoas (uma está “à beira” da reforma) e no Economato está 1 pessoa;
- Há 10 anos a estrutura de pessoal já era a mesma, apesar da estrutura orgânica ser diferente;
- Nas empreitadas trabalham 4 pessoas (Chefe divisão Eng. Paula Brito), todos assistentes técnicos;
- O Dr. Ricardo está nestas funções desde 2004;
- Entrou em vigor em julho de 2019 uma nova estrutura orgânica;
- A parte técnica dos cadernos de encargos é sempre feita pelos técnicos dos serviços requisitantes;
- Limites art113º: consideram bens e serviços em conjunto, portanto pelo NIF da empresa;
- Não se sabe a poupança por abrir ao mercado, mas haverá mais transparência e mais economicidade, porque na relação direta há mais desconfiança;
- Utilizam a plataforma Acingov, para lançar apenas os concursos públicos. Todos os restantes são lançados por e’ mail;
- Também já implementaram a faturação eletrónica, recentemente;
- Também utilizam o sistema de gestão documental;
- Não recorrem aos AQ da CIMAL, porque as experiências não foram muito positivas para a CMG, porque considera que fossem “sozinhos” teriam tido mais vantagens, do que em parceria com os municípios do litoral alentejano;
- Para as refeições escolares têm uma empresa que presta o serviço, através de concurso público;
- Também não têm refeitório municipal nem bar, estes serviços estão com os serviços sociais, não têm compras de bens alimentares;
- Há disparidades, por vezes, na escolha do procedimento de ajuste direto porque o critério não é sempre o mesmo...para valores pequenos os serviços podem propor um determinado procedimento e o aprovisionamento não vai alterar o tipo de procedimento, só se não for legal;
- Não utilizam a consulta preliminar, como está prevista no CCP;
- Não é feita a gestão de contratos na secção de aprovisionamento; existe a figura de gestor de contrato, mas não está a funcionar muito bem;
- Em breve este serviço vai ser reorganizado, reconhece-se que este é um trabalho cada vez mais técnico, mas as pessoas estão há muitos anos no mesmo serviço, não há forma de as afetar a outro serviço e é complicado dotar o serviço de mais técnicos;

- Vai ser também implementado o Controlo Interno, previsto na nova estrutura orgânica, inserido nesta divisão, com 1 técnico superior, 1 administrativo e o próprio Dr. Ricardo;
- Vai ser feita uma reengenharia de processos e um novo manual de procedimentos e manual de controlo interno. Este trabalho também está a ser feito noutras áreas da Câmara, nomeadamente no urbanismo.

Sandra Viegas

3) TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA À CÂMARA MUNICIPAL DE SANTIAGO DO CACÉM

DATA: 17/01/2020

HORA: 15H00

LOCAL: Câmara Municipal de Santiago do Cacém

TELEFONE: 269 829 400

ENTREVISTADO: Otávio Gonçalves

Fui recebida pelas 15h, no dia 17 de janeiro de 2020, na Câmara Municipal de Santiago do Cacém, pelo Dr. Otávio Gonçalves (Chefe do Serviço de Aprovisionamento e Património) da Câmara Municipal de Santiago do Cacém.

Feito o agradecimento por me ter recebido, no âmbito do meu trabalho e depois de assinado o termo de consentimento informado, passei às questões:

- Trabalham 6 pessoas nas compras: 5 assistentes técnicos e o chefe da Secção (Técnico Superior) (Apenas para a aquisição de bens e serviços), mas nem todas as pessoas tratam de processos de contratação pública. Uma pessoa confere faturas e associa-as às requisições, outra faz requisições para ajustes diretos simplificados. Para processos de Contratação Pública são apenas 3, para além do chefe.
- A estrutura de pessoal desde 2008, até agora, tem sido a mais ou menos a mesma, houve 2 ou 3 anos em que esteve menos 1 pessoa e há alturas complicadas porque há pessoas de baixa, férias, etc.
- Trabalham com gestão de processos: cada pessoa trata a aquisição desde o início até ao fim;
- Não têm técnicos superiores e têm algum apoio jurídico quando necessitam (mas apenas pontualmente), à exceção do próprio responsável pelo serviço;
- O Dr. Otávio Gonçalves está nestas funções há cerca de 20 anos;
- O Basegov poderá não ter tudo registado, pedi que sejam completados os dados pela CMSC;
- No Basegov não são registados os ADRS, é humanamente impossível fazê-lo.

- Irei mais tarde verificar/ cruzar os dados dos procedimentos registados no Município com os dados do Basegov;
- A plataforma (Saphety) sempre foi usada para os concursos públicos e consultas prévias e sempre que possível para os ajustes diretos; apenas os ajustes diretos regime simplificado fazem por e' mail;
- As empresas mais pequenas por vezes não estão registadas e é mais complicado responderem através da plataforma;
- Apurar a poupança eventualmente feita com a abertura ao mercado é muito complicado, mas sempre se abriu o mais possível ao mercado, mesmo quando era possível fazer ajuste direto, a CMSC abria ao mercado. Alterou-se mais a forma de fazer os procedimentos (através da plataforma), do que a forma da CMSC atuar;
- Este serviço utiliza pouco a consulta preliminar, uma vez que quando os serviços fazem chegar os pedidos já enviam os orçamentos (já fizeram essa consulta);
- Tenta-se agregar sempre, o mais possível, planear e agregar. Por exemplo, tudo o que são fornecimentos contínuos: de economato, produtos de limpeza, materiais de águas e esgotos, materiais para pavimentos, consumíveis informáticos, portanto stocks. Para outros não se justifica fazer devido ao reduzido valor;
- Recorrem aos AQ da CIMAL, nomeadamente para energia e para combustíveis;
- Têm os refeitórios escolares e é a CMSC que adquire os bens (congelados, frutas, carne, etc.), anualmente ou sempre que possível para 3 anos (não tratam estes materiais como stocks);
- Não têm refeitório municipal, apenas uma sala onde os funcionários podem trazer o seu almoço e permanecer nesse período;
- Têm 3 pessoas no armazém;
- O Aprovisionamento é que faz as Requisições Internas (não são os serviços);
- Não trabalham ainda com centros de custos, portanto não utilizam "Bem ou serviço";
- Na gestão de contratos, o aprovisionamento faz o procedimento de contratação do serviço, depois o serviço respetivo acompanha o contrato;
- Usa-se a figura do gestor do contrato, mas na prática não funciona muito bem. O Dr. Otavio gostaria de fazer formação sobre a gestão de contratos;
- Têm tido alguma formação na área da Contratação Pública;
- Usam os critérios materiais para contratação de artistas e software.

Sandra Viegas

TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA À CÂMARA MUNICIPAL DE SINES

DATA: 13/11/2019

HORA: 8H30

LOCAL: Câmara Municipal de Sines



TELEFONE: 283320900 (direto 908)

ENTREVISTADO: Ricardo Barbosa

Fui recebida pelas 08h30m, no dia 13 de novembro de 2019, na Câmara Municipal de Sines, pelo Dr. Ricardo Barbosa (Chefe da Divisão de Administração e Finanças) da Câmara Municipal de Sines.

Feito o agradecimento por me ter recebido, no âmbito do meu trabalho e depois de assinado o termo de consentimento informado, passei às questões:

- O Basegov poderá não ter tudo registado, pedi que sejam completados os dados pela CMS, nomeadamente através do site do município;
- Estrutura de pessoal: 7 pessoas atualmente. Há 5 anos eram 5 ou 6. Há 10 anos também;
- Não há forma de aferir a poupança, a não ser através do valor que tínhamos e o que adjudicamos a seguir;
- Abre-se o mais possível à concorrência, através de concurso público;
- Havia mais ganhos quando o ajuste direto era até 75 000 €, porque sabíamos qual a era a empresa mais adequada para vender determinado produto, p. ex. oficinas, empresas de bens alimentares, agora pelos limites art.113º, não se pode comprar àqueles que seriam os melhores;
- A plataforma é usada sempre que possível, cada vez mais, desde 2015, 2016;
- Estando na ponta do distrito, rodeado por 2 dos maiores concelhos do país, não há possibilidade de termos uma concorrência tão grande, como há em grandes centros urbanos;
- Estando a trabalhar com pequenas empresas, os ganhos deles não são grandes na utilização da plataforma, porque concorrem a poucos procedimentos;
- Também com a faturação eletrónica, cada vez mais os pequenos fornecedores ficam arredados de



concorrer nas plataformas e de vender às câmaras; pode ser adjudicado por critérios materiais quando houver necessidade, mas noutra município pode não ser necessário recorrer a critérios materiais para justificar uma determinada aquisição (ex.: oficina de carros em Barrancos);

- Fazem cerca de 2500 processos de aquisição/ ano;
- Tenta-se agregar sempre, o mais possível, planear e agregar. Por exemplo tudo o que são fornecimentos contínuos: de economato, produtos de limpeza, portanto stocks, serviços de limpeza, de impressão de outdoors, etc., faz-se procedimento anual ou mesmo por 3 anos. Mas por vezes, quando não há planeamento não se consegue agregar mais.;
- O Dr. Ricardo está nestas funções desde 2010/2011.
- A parte técnica dos cadernos de encargos é sempre feita pelos técnicos. Apenas relativamente aos stocks é o pessoal das compras que faz tudo;
- Também utilizam o sistema de gestão documental;
- Recorrem a alguns AQ da CIMAL e também ao PICAL, ex. para combustíveis;
- Só vão a estes AQ, não aos da Espap;
- Têm refeitórios escolares e refeitório municipal e armazém de bens alimentares;
- Usam os critérios materiais para artistas, software, teriam imensos custos na mudança e não é fácil mudar de sistema.

Sandra Viegas

TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA À CÂMARA MUNICIPAL DE ODEMIRA

DATA: 23/10/2019

HORA: 9H30

LOCAL: Câmara Municipal de Odemira

TELEFONE: 283320900 (direto 908)

ENTREVISTADO: Rui Silva

Fui recebida pelas 09h30m, no dia 23 de outubro de 2019, na Câmara Municipal de Odemira, pelo Dr. Rui Silva (Gestor de Empresas, Chefe da Divisão de Gestão Interna da Câmara Municipal de Odemira)

Feito o agradecimento por me ter recebido, no âmbito do meu trabalho e depois de assinado o termo de consentimento informado, passei às questões:

- O Basegov não tem tudo registado (pedi que sejam completados os dados pela CMO, sobretudo dos primeiros anos, 2008 e 2009);
- A plataforma sempre foi usada para os ajustes diretos e concursos públicos;
- Utilização do CC pelos funcionários da autarquia: há pessoas que não o querem utilizar;
- Nas plataformas usam o CC, na assinatura dos contratos é que imprimem e digitalizam e carregam na plataforma. A DIL e a DOM também.
- Apesar da lei apenas obrigar a lotes para aquisições acima de determinado valor (art.46ºA - 130 000€), para bens e serviços, sempre que possível optam por agrupar em lotes os procedimentos, para poupar recursos. Por vezes aparecem 2 informações no espaço de 15 dias para fazer 2 ajustes diretos, por exemplo para comprar 2 viaturas, então optam por fazer por lotes. Julga que consegue melhores preços e poupa trabalho também. Mesmo assim fazem muitos ajustes diretos. Analisámos o mapa que levei e reduziram muito.
- Ver os ADRS que foram reportados no Basegov (relatório de execução)

- Fazem cerca de 2500 processos de aquisição/ ano;
- Tenta-se agregar sempre, o mais possível, planear e agregar. Por exemplo tudo o que são fornecimentos contínuos: de economato, produtos de limpeza, portanto stocks; serviços de limpeza, de impressão de outdoors, etc., faz-se procedimento anual ou mesmo por 3 anos. Mas às vezes como não há planeamento não se consegue agregar mais. Os serviços da Medidata, Vortal, e mais alguns (poucos), são a 3 anos.
- Os limites para estes procedimentos contínuos são: até um determinado valor ou num horizonte temporal (1 ano);
- Há áreas também sensíveis como refeições escolares e peças para automóveis que é muito difícil estimar e fazer por um ano, até porque depois não se compra aquilo que era estimado e os fornecedores, têm também dificuldade em manter os preços durante um ano para o que não sabe se vai vender mesmo;
- Trabalham 6 pessoas nas compras: 2 técnicos superiores e 4 assistentes técnicos; nomeadamente a Ana Paula Reis;
- O Dr. Rui Silva está nestas funções desde 2010/2011;
- De há 4 ou 5 anos para cá entrou o 2º técnico superior, pois estava só um no serviço;
- A estrutura de pessoal nas empreitadas será confirmada mais tarde, depois da entrevista;
- Está a ser preparada uma nova estrutura orgânica, que deverá estar concluída para entrar em vigor em janeiro 2020;
- A parte técnica dos cadernos de encargos é sempre feita pelos técnicos. Apenas quando se trata de stocks é o pessoal das compras que faz tudo;
- Está também a CMO a ser alvo de inspeção do IGF, o Dr. Rui fará o favor de me fazer chegar o relatório quando o mesmo estiver concluído e for entregue à autarquia;
- Utilizam a plataforma Vortal, para lançar todos os procedimentos; portanto todos são efetuados na plataforma de contratação pública: ajustes diretos, consultas prévias e concursos públicos, apenas os ajustes diretos regime simplificado fazem por e' mail;
- No Basegov registam o relatório de execução dos ADRS, não o de formação de contrato;
- Também utilizam o sistema de gestão documental;
- Recorrem aos AQ da CIMAL e também ao PICAL, sempre que possível recorrem à CIMAL;
- Agora fizeram um de seguros através de AQ, e assim conseguem melhores preços, sem dúvida; também já fizeram de energia, gasóleo;

- Só vão a estes AQ, não aos da eSPAP;
- A Ana Paula Reis é que vai às reuniões da CIMAL;
- Também utilizam os serviços das empresas intermunicipais: AMAGRA - empresa Ambilital, para a recolha de lixo e águas: a AMGAP – Associação de Municípios para a Gestão da Água Pública do Alentejo, através da participação que tem na AGDA - Águas Públicas do Alentejo;
- Para as refeições escolares têm protocolos (acordos de serviços) com instituições sem fins lucrativos da zona, sendo-lhes atribuída uma verba anual para se ocuparem desse serviço. Pode ser discutível se é ou não uma prestação de serviços, mas existe um despacho que permite esta situação. (Ver Despacho sobre refeições escolares do ano 2000 e pouco, que indica que pode ser protocolado este serviço);
- Também não têm refeitório municipal nem bar, estes serviços estão com os serviços sociais, não têm compras de bens alimentares;
- Os transportes escolares são adjudicados através de critérios materiais à Rodoviária. É a única empresa que tem autorização para a zona e para além de transportar as crianças, transportam a população;
- Usam os critérios materiais para artistas, software, teriam imensos custos na mudança e não é fácil mudar de sistema;
- Sobre os limites trianuais, a CMO tem um parecer jurídico e um despacho do sr. Presidente no sentido de considerar 3 agregados: bens, serviços e empreitadas. Apesar do CCP se referir a bens e serviços e a empreitadas (aparentemente apenas 2 agregados). Vamos ver o que o IGF irá também dizer sobre esta opção da CMO;
- Perguntei também qual o entendimento do Dr. Rui sobre qual o valor que deverá ser considerado para os limites, do art.113º: o valor adjudicado ou executado. O Dr. Rui disse não ter dúvidas: que é o executado, pois pode haver muitos desvios sobre o adjudicado. Apesar de (disse eu) porque diz a lei é “adjudicado”;
- Este serviço é muito exigente e rigoroso.

Sandra Viegas

TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA À CENTRAL DE COMPRAS DA COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO ALENTEJO LITORAL

DATA: 18/10/2019

HORA: 14H30

LOCAL: Sede da CIMAL - Grândola

ENTREVISTADOS: Sandra Simões e Sérgio Batista

Fui recebida pelas 14h30m, no dia 18 de outubro de 2019, na sede da CIMAL, pelo Dr. Sérgio Batista (Economista) e pela Dr.ª Sandra Simões (jurista), ambos colaboradores da CIMAL, integrados na Unidade de Gestão Interna que é composta pelos Serviços jurídicos, administrativo e financeiros.

Feito o agradecimento por me terem recebido, no âmbito do meu trabalho e depois de assinados os termos de consentimento informado, por ambos os entrevistados, passei às questões:

- O Basegov não tem tudo registado, pedi que sejam completados os dados pela CIMAL;
- Os ajustes diretos e consultas prévias fazem por e 'mail, mas garantem que ninguém viola as propostas antes de serem abertas;
- Quanto à estrutura orgânica, a contratação pública é feita pela Unidade de Gestão Interna que engloba os serviços administrativo-financeiros (onde se inclui o Dr. Sérgio), o serviço jurídico (onde se inclui a Dr.ª Sandra) e também pela D. Soledade Bizarro, que é coordenadora técnica dos serviços administrativos. Não têm um serviço/ divisão específica de contratação;
- Há 10 anos eram as mesmas pessoas, já era a mesma estrutura. Não houve necessidade de contratar mais ninguém;
- As 3 pessoas aqui mencionadas não fazem apenas contratação pública, estando com outras tarefas adstritas, no âmbito dos serviços que integram;
- Os procedimentos que a CIMAL desenvolve são essencialmente de fornecimentos e prestação de serviços contínuos, como papel, produtos de higiene, serviços de limpeza, consumíveis de impressão. Excecional e pontualmente fazem ajustes diretos, por exemplo para alguns projetos que

sejam incluídos no orçamento. Que resultam em contratos anuais ou a 2 ou 3 anos. Dependem do tipo de serviços;

- Resultam de consultas prévias ou ajustes diretos, não são concurso público;
- Análise dos dados: apenas 2 consultas prévias em 2018, mas mantiveram muitos ajustes diretos;
- As plataformas emitem relatórios com eventuais poupanças e assim consegue-se perceber a poupança de lançar ao mercado;
- Mas pouco usam a plataforma, por isso não têm esses dados. E os AQ não têm valor.

- Utilizam a plataforma (Era Saphety, agora Acingov, apenas para os concursos públicos, questionados porquê, a Dr.^a Sandra respondeu: talvez por facilitismo. Também por alguma dificuldade de acesso por parte dos fornecedores, selos temporais, etc. Hoje em dia as plataformas até são mais intuitivas (disse Dr. Sérgio);

- Os Acordos Quadro que têm atualmente em vigor são: seguros, combustíveis rodoviários, eletricidade, comunicações, fixas, móveis e internet, recolha e lavagem de contentores (em fase de conclusão) e análise de águas e produtos químicos;

- Já tiveram AQ para refeições escolares, mas houve pouca adesão. Apenas uma câmara avançou e no momento de assinatura do contrato, recuou e não houve celebração de qualquer contrato resultado de adjudicações ao brigo deste AQ. Tinha vários lotes: refeições confeccionadas, bens alimentares para confeccionar, refeições frias para aquecer, etc.;

- Para além dos AQ dispõem do PICAL: portal de negociação de papel A4 e economato (apenas com estas categorias atualmente), já tiveram outras categorias (consumíveis de informática, produtos de limpeza, etc.) mas houve pouca adesão;

Nota: ver Condições Gerais de Funcionamento do PIC-AL – PORTAL INFORMATIVO DE COTAÇÕES DO ALENTEJO LITORAL

- No início de cada ano fazem a negociação para o próprio ano. Por vezes as entidades associadas da CIMAL acabam por avançar antes com os seus procedimentos, logo no início do ano, pelo que não utilizam muito o PICAL;

- Os preços mantêm-se no PICAL durante todo o ano. Um problema identificado pela CIMAL: fazem estimativa de quantidades e depois as câmaras não utilizam muito o PICAL e os fornecedores reclamam as expectativas que lhes foram criadas, aquando da negociação, nomeadamente dos consumíveis de informática;

- Os municípios não utilizam muito os AQ. Mas vão utilizando mais os AQ de combustíveis e eletricidade e vão aderindo, apesar de ainda haver alguma resistência à mudança. Também o reporte de informação à CIMAL não se verifica como seria desejável;

Nota: ser-me-ão enviados os dados dos procedimentos lançados (nos últimos 10 anos) ao abrigo dos AQ, pelos municípios.

- Para além dos municípios também algumas juntas de freguesia (4 ou 5), compram através dos AQ da CIMAL, bem como um uma empresa intermunicipal Infratroia (entidades “obrigadas” a aplicar o CCP);

- Os municípios têm 2 pessoas afetas ao Portal e aos AQ na CIMAL;

- Também me irá ser enviado um resumo da utilização do PICAL pelos municípios.

Sandra Viegas

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, João Amaral e Sánchez, Pedro Fernández (2016). *Comentários ao Ante - Projeto de Revisão ao Código dos Contratos Públicos – Regime da Contratação Pública* – Edição de Sérvulo & Associados, Sociedade de Advogados;
- Almeida, Teresa (2015). *A relação qualidade ambiental-preço (ou custo) enquanto critério de adjudicação nos contratos públicos*. in Boletim de Ciências Económicas, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Volume LVIII, 2015;
- Alves, Luís M. (2018-2019) “A Contratação Pública na Jurisprudência Administrativa” – Ordem dos Advogados - Conselho Regional de Lisboa;
- Andrade, Francisco Carneiro Pacheco (2017) - “Contratação Eletrónica” de in “Direito dos Contratos – Coleção Formação Contínua – Edição Centro de Estudos Judiciários;
- Correia, Sérvulo (1987) “Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos”, Coimbra, Almedina;
- De Carvalho, Carlos Luís Medeiros (2018), “Primeiro balanço das alterações legislativas ao CCP”, in *Coleção Formação Contínua – Contratação Pública I – Jurisdição Administrativa e Fiscal – Centro de Estudos Judiciários*;
- Da Silva, Jorge Andrade (2019) - Código dos Contratos Públicos – Comentado e Anotado”, 8ª Edição, Almedina;
- De Sousa, Luís Verde (2017). Algumas notas sobre a adjudicação por lotes”, in *@pública-Revista Eletrónica de Direito Público, Vol.4, nº2*;
- De Sousa, Luís Verde (2017). *As Principais Alterações ao Código dos Contratos Públicos*, Ação de Formação – Município de Sines;
- De Sousa, Luís Verde (2019). *A Exclusão de Propostas em Contratação Pública* Ação de Formação – Ordem dos Advogados - Conselho Regional de Lisboa;
- De Sousa, Luís Verde (2019) “A Análise de Propostas em Contratação Pública”, Ação de Formação – Município de Sines;

- Estorninho, Maria João e Martins, Ana Gouveia (Coordenação de) (2016) - “Atas da Conferência A Revisão do Código dos Contratos Públicos” - Edição: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas Centro de Investigação de Direito Público, Faculdade de Direito- Universidade de Lisboa;
- Estorninho, Maria João (2018), *Apreciação Crítica à alteração de 2017 aos Código dos Contratos Públicos*, in *Coleção Formação Contínua – Contratação Pública I – Jurisdição Administrativa e Fiscal – Centro de Estudos Judiciários*;
- Fonseca, Isabel Celeste M. e Mota, Nuno Miguel (2016). *O Acesso das Pequenas e Médias Empresas ao mercado dos contratos públicos: algumas soluções* - de in “*A Transposição das Diretivas Europeias de 2014*, Editora: ICJP / CIDP;
- Gonçalves, Pedro (Organização de) (2008) - Estudos da Contratação Pública – I Centro de Estudos de Direito Público e Regulação (CEDIPRE), Coimbra Editora;
- Gonçalves, Pedro Costa, (2018) “Direito dos Contratos Públicos”, 2ª edição-Vo.1, de – Almedina;
- Gonçalves, Pedro (2018) Estudos de Contratação Pública – I – Organização– CEDIPRE – Coimbra Editora;
- Gomes, Carla Amado; Pedro, Ricardo; Serrão, Tiago e Caldeira, Marco (Coordenadores) (2018) “Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos” - 2ª edição, AAFDL Editora
- Gomes, Carla Amado (2019). *Contratação Pública “verde”: uma evolução (eco)lógica*, in Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos;
- Martins, Licínio Lopes (2014). *Rótulos ecológicos e proteção do ambiente na nova Diretiva dos contratos públicos: breves notas a pretexto do Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 10/5/12, proc. C368/10*;
- Medeiros, Rui (2015). The New Directive 2014/24/UE on Public Procurement: A First Overview. in AA VV., The New Diretive 2014/24/UE on Public Procurement, OPET – Observatório de Prospetiva da Engenharia e da Tecnologia (2014) bem como Raquel Carvalho. *Contratação Pública e ecoinovação* in AA. VV, *Estudos em homenagem a Rui Machete*, organização de Otero, Paulo, Gomes, Carla Amado e Serrão, Tiago, Coimbra;

- Neves, Ana Fernanda (2011). *Os Princípios da Contratação Pública - Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia – volume II*, Coimbra Editora, p.40;
- Raimundo, Miguel Assis (2013). *A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público*- AAFDL Editora;
- De Oliveira, Mário Esteves e Oliveira, Rodrigo Esteves (2016). *Concursos e Outros Procedimentos na Contratação Pública*, Almedina;
- De Oliveira, Mário Esteves, Pinheiro, Paulo, De Oliveira, Rodrigo Esteves, Amorim, Tiago e Correia, Catarina Pinto (Coordenadores) (2008). *Código dos Contratos Públicos e legislação complementar - Guias de Leitura e Aplicação* – Vieira de Almeida & Associados;
- Miranda, Jorge (Coordenação de) (2011). *Os Princípios da Contratação Pública - Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia – volume II*, Coimbra Editora;
- (2011) - RELATÓRIO SÍNTESE DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL 2010 - Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P.;
- Sobral, M. (2010). Public eTendering in Portugal: vortalGOV® Case Study. Dissertação de Mestrado, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa;
- Almeida, Joao Amaral e Sánchez, Pedro Fernández (2011). *Temas de Contratação Pública – I*. Coimbra Editora;
- Raimundo, Miguel Assis (2007). *As Empresas Públicas nos Tribunais Administrativos. Contributo para a delimitação do âmbito da Jurisdição Administrativa face às entidades empresariais instrumentais da Administração Pública*. Coimbra: Almedina;
- Ribeiro, Maria Teresa de Melo (1996). *O Princípio da Imparcialidade da Administração Pública* - Editora Almedina;
- Rodrigues, Nuno Cunha (2019). *Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos*, Editora AAFDL;
- Viana, Cláudia (2010). *Apontamento sobre Ajuste Direto simplificado, Direito Regional e Local*.

LEGISLAÇÃO NACIONAL E COMUNITÁRIA

- Decreto-Lei n.º 4/2015 de 7 de janeiro (CPA – Código do Procedimento Administrativo);
- Decreto -Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua atual redação (CCP – Código da Contratação Pública);
- Proposta de Lei nº41/XIV/1ª Alterações ao CCP;
- DIRETIVA 2000/43/CE do Conselho de 29 de junho de 2000 que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica;
- Lei nº96/2015 de 17/08 - Regula a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de Contratação Pública;
- Proposta de Lei nº41/XIV/1ª - estabelece medidas excecionais de Contratação Pública e altera o Código dos Contratos Públicos e o Código de Processo nos Tribunais Administrativos;
- RECOMENDAÇÃO (UE) 2017/1805 DA COMISSÃO de 3 de outubro de 2017, sobre a profissionalização da Contratação Pública;
- RJRDPCP – Regime Jurídico de Realização de Despesas Públicas e da Contratação Pública – DL nº 197/99 de 8 de junho.